

## УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ: ПЕРЕХОД К СУБСИДАРНОСТИ В РОССИИ

**Б.С. Сивирин, О.В. Кузьмен**

Сибирский институт управления – филиал  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы

bssivirinov@mail.ru  
union.soratniki@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы, связанные с изменением сути и содержания социального управления в российском обществе в период 1990–2000 гг., обусловленного переходом от советской модели социальной политики, основой которой являлся патернализм, к либеральной модели, трансформирующейся в рассматриваемый период в сторону субсидарности.

**Ключевые слова:** социальное управление, социальное государство, социальная политика, патернализм, субсидарность.

В настоящий момент актуальной темой является тема формирования социального государства в России, что обусловлено переходом от этатистской модели управления обществом при полном государственном контроле за всеми сферами его жизнедеятельности к модели либеральной, предполагающей рыночный механизм управления, при котором роль государства сводится к регулированию различных сфер, в том числе экономической и социальной.

Социальное государство – понятие, характеризующее тип современного государства с точки зрения его взаимоотношения с обществом. Социальное государство предполагает активное вмешательство государства в социально-экономические процессы с целью регулирования социальных отношений. Государство ориентировано на удержание общества в рамках уравновешенной социальной структуры, включающей высокую степень социальной диф-

ференциации, социального расслоения и социального неравенства<sup>1</sup>.

Исторически переход к модели социального государства начал осуществляться в конце XIX – начале XX вв., когда политика государств Западной Европы и США, основанная на принципах невмешательства в экономические процессы, не подкрепленная социальными программами, привела многие страны к критическому состоянию, что могло привести эти страны к неблагоприятным социально-политическим последствиям. Парадигма социального государства стала своего рода механизмом самозащиты для многих стран, государство при этом брало на себя функцию поддержания и повышения уровня социальной справедливости в обществе и создания равных условий для развития всех социальных групп.

<sup>1</sup> Социальная политика государства: учеб. пособие / науч. рук. Н.Д. Вавилина; отв. ред. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС, 2003. – С. 10

Впервые понятие «социальное государство» было введено в научный оборот в середине XIX в. немецким государствоведом и экономистом Л. фон Штейном<sup>2</sup>. Практические шаги в направлении реализации идеи социального государства были первоначально сделаны в Германии благодаря канцлеру Германии с 1883 по 1889 г. Бисмарку, который санкционировал создание систем обязательного социального страхования.

Также мощным толчком для дальнейшего развития теории и практики социального государства послужил мировой экономический кризис 1929–1933 гг. и, в частности, реформы президента США Ф. Рузвельта по преодолению экономической депрессии, что нашло отражение в его «Новом курсе». Идеология социального государства была разработана и реализована в послевоенной Германии в 1950–1960-е гг. канцлером ФРГ Л. Эрхардом и его единомышленниками, воспринятая и обогащенная в ряде других стран. Эта и подобные доктрины внесли свой вклад, в частности, в социологию управления в XX в.

Механизмом, позволяющим создать социальное государство, является социальное управление. Согласно системному подходу управление рассматривается как система взаимодействия субъекта и объекта управления.

По мнению В.Э. Бойкова, – «В современной социологической науке управление трактуется как основанное на достоверном знании систематическое воздействие субъекта управления (управляющей системы) на

социальный объект (управляемую систему). Управляемой системой может выступать общество в целом, его экономическая, политическая, социальная, духовная сферы, а также различные территориальные общности населения, социальные группы, организации, персонал предприятий, учреждений и т. п.<sup>3</sup>

Также управление рассматривается как особый вид деятельности. Согласно В.Э. Бойкову, «В самом широком философско-социологическом плане управление представляет собой особого вида деятельность, осуществляемую в различных достаточно сложных материальных и нематериальных системах».

Социальное управление определяется в узком и широком смысле. В узком значении слова оно представлено как средство реализации государственной социальной политики, которая предполагает в качестве основных объектов своего внимания социальную сферу, социальное обеспечение (пенсионное обеспечение по старости, инвалидности и т. д.; системы здравоохранения, образования, науки, культуры).

Согласно Н.Д. Вавилиной, «Социальная сфера – это сложный комплекс различных видов материальной и духовной деятельности людей и обслуживающих их социальных и политических институтов, крупных отраслей общественного производства<sup>4</sup>.

Социальная сфера представляет собой непосредственную среду воспроизводства и жизнедеятельности каждого человека, семьи, коллектива, различных территориаль-

<sup>2</sup> Кузьмен О.В. Социология управления: учеб. пособие для электронной обучающей системы по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление» / О.В. Кузьмен, А.В. Новокрещёнов, Л.А. Вихрова. – Новосибирск: СибАГС, 2009. – С. 37.

<sup>3</sup> Социология управления: учебник / под общ. ред. В.Э. Бойкова. – М.: РАГС, 2006. – С. 8.

<sup>4</sup> Социальная политика государства: учеб. пособие / науч. рук. Н.Д. Вавилина; отв. ред. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС, 2003. – С. 121.

ных общностей». К социальной сфере относятся сфера здравоохранения, образования, ЖКХ, культуры, спорта, туризма и т. д. Наряду с термином «социальная сфера» существует понятие «социальная инфраструктура», подчеркивающее системно-управленческий аспект социальной сферы. «Социальная инфраструктура включает в себя функциональную территориально-социальную коммуникационную структуру, обеспечивающую необходимые потребности населения социально-бытового и культурного плана. Исходя из этого социальная инфраструктура выступает как определенная целостность, содержащая в себе социальные образования, элементы в виде материально-вещественных объектов, а также их связей и процессов, обеспечивающих благоприятные условия жизни населения на определенной территории»<sup>5</sup>. Такое понимание инфраструктуры дает возможность гибкого управления развитием социальной сферы и ее планирования, включения в нее новых элементов, обеспечивающих ее главную функцию.

Таким образом, согласно отмеченным научным основаниям социальное управление реализуется посредством социальной политики. Одной из основных функций социальной сферы является социально-управленческая.

Как пишет Н.Д. Вавилина, данная функция означает «осуществление целенаправленных и планомерных воздействий на всю социальную сферу через разработку и внедрение нормативных показателей ее деятельности и развития, изучение потенциала и проблем функционирования социальных инфраструктур и своевременную реа-

<sup>5</sup> Сивринов Б.С. Государственно-административное управление социальной инфраструктурой (Планирование, прогноз, принятие решений): учеб. пособие. – Новосибирск, 1994. – С. 9.

лизацию принимаемых решений; достижение планируемых состояний и параметров социальных процессов, организацию научно-информационного обеспечения и контроля эффективности деятельности социальной сферы»<sup>6</sup>.

В широком смысле социальное управление определяется как осознанное систематическое, специально организованное воздействие на общество по упорядочению и совершенствованию его социально-деятельностной структуры в процессе выработки и достижения цели.

Подобного же взгляда на социальное управление придерживается и Г.И. Осадчая, которая различает узкое и широкое значение понятия «социальное управление», в узком смысле социальное управление, согласно Г.И. Осадчей, определяется как процесс воздействия на социальные процессы для достижения поставленных целей, как средство реализации социальной политики, в широком смысле оно определяется как управление общественными процессами<sup>7</sup>.

Возвращаясь к идее социального государства, можно констатировать, что в России она приобрела важное значение в начале рыночных преобразований в 1990-е годы, когда в российском обществе Правительство отказалось от полного государственного регулирования как экономической, так и социальной сферы. Заявленное в Конституции РФ 1993 года положение о том, что Россия является социальным государством, первоначально ничем не подкреплялось

<sup>6</sup> Социальная политика государства: учеб. пособие / науч. рук. Н.Д. Вавилина; отв. ред. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС, 2003. – С. 121.

<sup>7</sup> Осадчая Г.И. Социальная политика, социальное управление и управление социальной сферой: учеб. пособие. – М.: Союз, 1999. – С. 25.

на практике. От патерналистской модели управления обществом, в которой главную роль играло государство, перешли к либеральной модели, это проявилось и в социальной политике. Если раньше, в советское время, государство брало на себя всю ответственность за благосостояние граждан, за их социальную защищенность, при этом являясь единственным субъектом управления, то после «августовской революции» 1991 года государство постепенно сняло с себя всю ответственность за развитие социальной сферы и решение социальных проблем.

Это проявлялось в отсутствии своевременной реакции на возникающие в обществе социальные проблемы; отсутствии комплексного, системного подхода к решению этих проблем; охвате социальной защитой в виде социальной помощи только части, а не всего населения; низкой степени социальной защищенности основной массы населения; отсутствии конкретных концепций и целевых программ по решению приоритетных социальных проблем; несогласованности действий федеральных и региональных властей; отсутствии четкого разграничения их полномочий.

Некоторые авторы, например Н.Д. Вавилина и К.Э. Лайкам, считают, что в 1990-х гг. в России была реализована патерналистская модель социального развития и управления, но это был «патернализм бедного государства», когда государство остается главным «руководителем» поведения человека в социальной сфере, но в силу ограниченности ресурсов может облагодетельствовать не 70 % населения, а гораздо меньше<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Социальная политики государства: учеб. пособие / науч. рук. Н.Д. Вавилина; отв. ред. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС, 2003. – С. 57–58; Лайкам К.Э. Основные этапы и направления реформирования социальной политики в Рос-

На наш взгляд социальной политики в рассматриваемый период – 1990-е гг. как комплексной системы управления социальной сферой не было. Модель социальной политики в рассматриваемый период скорее можно отнести к чисто либеральной, основным механизмом которой стала социальная помощь наиболее уязвимым слоям населения, и здесь следует согласиться с оценкой скорее таких авторов, как Ж.Т. Тощенко и С.В. Харченко, нежели К.Э. Лайком и Н.Д. Вавилиной<sup>9</sup>. Такими уязвимыми категориями в тот или иной момент были социальные группы, попавшие в сложные жизненные условия – беженцы, вынужденные переселенцы, афганцы, чернобыльцы и т. д., в данный период – 1990-е годы было очень много целевых программ, направленных на решение проблем этих уязвимых слоёв населения.

Однако, несмотря на подобное положение вещей, в это время начинает формироваться идея субсидиарности и концепция субсидиарной социальной политики. Субсидиарная социальная политика заключается в том, что ответственность за благосостояние каждого несёт и государство, и отдельный гражданин, это основные субъекты социальной политики и социального управления. Социальная политика понимается как «взаимоотношения классов, социальных групп по поводу сохранения и изменения социального положения населения в целом и составляющих его классов, социальных, социально-демографических, социально-профессиональных групп, со-

сиейской Федерации. Основные модели общества в период перехода к социально ориентированной рыночной экономике // Аналитический вестник. – № 24 (112). Серия: основные проблемы социально-го развития России. – М., 1999. – С. 33–35.

<sup>9</sup> Тощенко Ж.Т. Социальное настроение / Ж.Т. Тощенко, С.В. Харченко. – М.: Academia, 1996. – С. 127–128.

циальных общностей (семьи, народы, население города и т. п.)<sup>10</sup>.

Социальные группы вступают в социальные отношения для того, чтобы удовлетворить свои интересы, роль государства сводится при этом к созданию механизмов регулирования и к самому регулированию отношений между индивидами и социальными группами по поводу удовлетворения их интересов и потребностей. Для основной части граждан с позиций такого понимания социальной политики главным принципом является принцип самообеспечения – субсидиарности. Субсидиарность предполагает соединение государственного управления социальной сферой и ее регулирования и самоорганизации граждан, социальные вопросы решаются по мере развития экономики и решения экономических проблем, по мере накопления национального богатства, роста производительности труда и ВВП.

Практика субсидиарности начинает проявлять себя в 2000-х гг., когда приоритетными для государственного управления становятся не только экономические, но и социальные вопросы. Этот период характеризуется переходом к субсидиарности и формированием модели социальной политики германского образца, основой которых становятся: 1) обязательное социальное страхование как один из механизмов социальной защиты, охватывающий все население; 2) ответственность каждого гражданина за свое благосостояние; 3) наличие в обществе государственных рычагов и механизмов, регулирующих отношения между людьми на предмет удовлетворения их потребностей и интересов; 4) субъ-

ектом социального управления становится не только государство, но и население, каждый гражданин.

В 2000-е годы начинает формироваться корпоративная или континентальная модель социальной политики, которая отличается большей степенью социальной защищенности, чем чисто либеральная (англо-саксонская). В данный период государство в лице президента и правительства, наконец, обращает внимание на насущные социальные проблемы, разрабатывает основные концепции, внедряет и реализует целевые программы по решению этих проблем. Этот период в большей степени характеризуется реальными шагами в сторону создания социально ориентированного государства.

Можно выделить четыре группы социальных проблем, возникших и стоявших достаточно остро в начале 1990-х гг., к решению которых государство приступило лишь в начале 2000-х, когда последствия от этих нерешенных проблем стали влиять на другие сферы, в том числе экономическую. Это: 1) проблема падения общего уровня жизни населения и проблема бедности; 2) ухудшение демографической ситуации и проявление депопуляционных процессов; 3) проблема доступности и качества социальных благ и услуг и необходимости реформирования социальной сферы как таковой (сфера образования, сфера здравоохранения, пенсионная система, сфера ЖКХ, система социальной защиты), ориентированной на обеспечение этих благ; 4) проблема занятости и безработицы.

В силу ограниченности возможностей рассмотреть в пределах одной статьи все проблемы в качестве примера анализа их решения используем две – это проблема депопуляции в российском обще-

<sup>10</sup> Социальная политика государства: учеб. пособие / науч. рук. Н.Д. Вавилина; отв. ред. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС, 2003. – С. 44.

стве и реформирование сферы жилищно-коммунального хозяйства. На этих примерах посмотрим, как на практике применяется идея субсидиарности и как социальное управление в России становится механизмом создания социально ориентированного государства.

Итак, проблемой, которая затронула фактически все общество, стала проблема депопуляции. Впервые о проблеме демографического развития в России, в частности о проблеме депопуляции населения, было заявлено президентом РФ в Обращении к Федеральному собранию в 2006 г., в то время как депопуляция заявила о себе в 1992 г., тогда в России уровень смертности превысил уровень рождаемости, эту ситуацию западные авторы называли феноменом «русского креста». Процесс сокращения рождаемости относится к процессам-бумерангам, долговременным по своему воздействию на все сферы жизни общества.

Последствия сокращения населения сначала испытала на себе школа и общее образование вследствие нехватки детей, соответственно это привело к нехватке учебной нагрузки для учителей; затем – профессиональное образование, в том числе высшее, вследствие сокращения числа выпускников школ вузам пришлось довольствоваться абитуриентами с не очень высоким уровнем подготовленности, так как выбора не оставалось. Так же как и в школах, в вузах возникла проблема дефицита нагрузки для преподавателей, затем через несколько лет последствия спада рождаемости начала 1990-х гг. испытывает экономика из-за нехватки специалистов. Таким образом, несвоевременная реакция правительства РФ на проблему депопуляции породила массу других проблем.

Тем не менее к концу 2000-х проблема все-таки стала объектом особого внимания правительства, что дало первые положительные результаты.

Так, осенью 2007 г. была разработана Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., она была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351<sup>11</sup>. На основе этой концепции были разработаны и приняты региональные целевые программы.

Например, «Программа мер по демографическому развитию Новосибирской области на 2008–2025 годы» была принята согласно Постановлению губернатора Новосибирской области от 29 декабря 2007 г. № 539. Среди приоритетных задач подобных целевых программ выделяют: 1) повышение рождаемости и укрепление семьи; 2) снижение смертности и рост продолжительности жизни; 3) оптимизацию миграционных процессов<sup>12</sup>.

Большим плюсом в демографической политике является то, что и Концепция, и целевые программы, разработанные на ее основе, фиксируют важный принцип – достижение цели демографической политики; предполагают необходимость развития экономики в целом, повышения уровня жизни населения, улучшения здоровья на-

<sup>11</sup> Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 №1351 / Официальный сайт Министерства социального развития Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.msrf.nso.ru>

<sup>12</sup> Программа мер по демографическому развитию Новосибирской области на 2008–2025 годы, утверждена Постановлением губернатора Новосибирской области от 29 декабря 2007 г. №539 / Официальный сайт Министерства социального развития Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.msrf.nso.ru>

селения, увеличения трудоспособного периода жизни, развития рынка жилья и рынка труда, создания эффективной социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, социальная защита населения), улучшения состояния окружающей среды, обеспечения духовно-нравственного воспитания населения, укрепления семейных ценностей. Без активного влияния субъекта управления на демографические процессы, каковым, согласно Концепции и целевым программам по демографическому развитию, является государство, проблему депопуляции не решить.

Подобный принцип основывается на правильном анализе основных причин депопуляции, обусловленных негативными последствиями «шоковой терапии» – быстрого перехода к фактически нерегулируемому рынку.

Ряд авторов датирует начало процесса депопуляции в России 1960–1970-ми гг., в частности это относится к составляющим этого процесса – падению рождаемости и изменений, связанных с институтом семьи, переходом к однодетной семье. Эти авторы считают, что падение рождаемости характеризует общемировую тенденцию, которая объясняется процессом модернизации, заменой традиционных семейных моделей современным индустриальным типом. Однако, при этом забывается о сопутствующей падению рождаемости тенденции – росте смертности и сверхсмертности мужчин.

Доктор медицинских наук И. Гундаров проанализировал влияние 25 социальных параметров, таких как обеспеченность населения врачами, уровень производства и другие, на динамику здоровья в 1991–1996 гг. Исследование показало, что динамика здоровья населения на 84 % зави-

сит от духовного состояния общества (параметры агрессивности, безысходности) и лишь на 16 % – от всех остальных факторов, главной причиной повышения смертности является стресс, вызванный реформами в нашей стране. И. Гундаровым был выведен «закон социально-демографической детерминации», который гласит, что «при прочих равных условиях улучшение (ухудшение) духовного состояния общества сопровождается снижением (ростом) заболеваемости и смертности»<sup>13</sup>.

К основным тенденциям, которые характеризуют общую демографическую ситуацию в России, следует отнести следующие: снижение рождаемости; рост смертности (особенно мужчин); трансформация семьи и семейных ценностей; сокращение не только фактического, но и желаемого числа детей; рост числа и доли однодетных и бездетных семей; преобладание семей, имеющих одного ребенка (68 %); рост числа незарегистрированных браков; высокая доля детей, рожденных матерями, не состоящими в зарегистрированном браке (30 %); рост числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; превышение порога демографической старости, который составляет 7 % (в некоторых регионах – 20 %); гендерная асимметрия в составе населения; преобладание женщин над мужчинами.

Одной из причин этих негативных тенденций явились рыночные преобразования в российском обществе. Причины демографического кризиса можно сгруппировать таким образом: *экономические* – падение общего уровня жизни, бедность, социальное неравенство, отсутствие нормальных жи-

<sup>13</sup> Гундаров И.А. Демографическая катастрофа в России: причины, механизмы, пути преодоления. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – С. 34.

лищных условий и возможности их улучшить, безработица; *политические* – нестабильность в обществе, отсутствие адекватной социальной политики и социальной защиты; *социокультурные* – изменение социального статуса женщины в современном обществе, ее широкое включение во все сферы экономической социальной и политической и культурной жизни, а также отсутствие у современной (в основном городской) семьи практической потребности в большом количестве детей, которая имела место в традиционной патриархальной крестьянской семье; изменение ценностей, падение ценности семьи и детей, преобладание индивидуалистических установок над семейными и коллективистскими, отсутствие необходимой пропаганды семейных ценностей; сюда следует добавить и религиозный фактор (имея в виду его неразвитость в России), потенциально ориентирующий верующих на рождение детей, но в силу массовой фактической секуляризации населения, особенно молодежи, не оказывающий существенного влияния на демографическое поведение; *психологические* – растерянность, неуверенность в завтрашнем дне, апатия, неспособность населения адаптироваться к изменениям; *социальные* – плохое качество медицины и медицинских услуг, несвоевременная диагностики тяжелых заболеваний, отсутствие профилактики заболеваний и пропаганды здорового образа жизни.

В результате предпринимаемых властью мер в соответствии с целевыми программами наметилась положительная динамика по демографической ситуации в отдельных субъектах РФ, в частности младенческая смертность имеет тенденцию сокращения; снизилась первичная заболеваемость населения; уменьшилась первичная

заболеваемость, связанная с беременностью, родами и болезнями послеродового периода и т. д. В отдельных субъектах РФ ситуация с депопуляцией положительно изменилась.

Так, с марта 2010 года в Новосибирской области наблюдался естественный прирост населения, когда число родившихся превысило число умерших на 29 человек. Среди регионов СФО прослеживалось сокращение естественной убыли населения только в Новосибирской области на 0,3 промилле, Республике Тыва и Омской области (на 0,1 промилле)<sup>14</sup>.

Напомним, что, согласно узкому подходу к понятию «социальное управление», оно представляет собой управление социальной сферой. Необходимость реформирования социальной сферы стала очевидной также в начале рыночных преобразований. Прежде всего, потому что в 1970–1980-е гг. в период существования СССР и в рамках советской модели в социальной сфере политики накапливались негативные тенденции.

В сфере ЖКХ это наличие жилищной проблемы (нехватка жилья, низкое его качество, длительные очереди на получение квартиры и улучшение жилищных условий). Недостатками сферы здравоохранения были следующие: отставание медицинских технологий от западных, устаревшее оборудование и материально-техническая база медицинских учреждений, остаточный принцип финансирования сферы здравоохранения, отсутствие заинтересованно-

<sup>14</sup> Программа мер по демографическому развитию Новосибирской области на 2008–2025 годы, утверждена Постановлением губернатора Новосибирской области от 29 декабря 2007 г. № 539 / Официальный сайт Министерства социального развития Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.msrf.nso.ru>



сти медицинского персонала в повышении своего профессионального уровня вследствие низких зарплат, плохая организация работы поликлиник<sup>15</sup>.

Недостатки сферы образования были не такими серьезными и ключевыми, больше было достоинств, советское образование давало фундаментальные знания и ценилось в мире, однако были и свои минусы – чрезмерная идеологизация и теоретизирование, отсутствие практической направленности, гибкости и адаптивности сферы образования к современным условиям, низкий уровень информатизации, идеологизация социальных и гуманитарных наук.

Новая модель устройства общества предполагала необходимость изменений и в социальной сфере, основными установками при этом должны были стать установки на доступность и качество социальных благ и услуг. Это направление связано с принципом субсидиарности, ориентированной на все сектора социальной сферы.

Рассмотрим практику субсидиарности на примере одной из систем социальной сферы – системы ЖКХ.

В сфере ЖКХ за рассматриваемый период произошли кардинальные изменения, не совсем безболезненные для населения, тем не менее можно говорить о достаточно ощутимых преобразованиях. С 1991 г. началась приватизация жилищного фонда в РФ (Закон РСФСР «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4.06.1991 № 1541-1), это был первый шаг в преобразовании сферы ЖКХ. Вторым шагом было изменение системы управления и финансирования жилищной сферы согласно Концепции реформы ЖКХ в

РФ, одобренной Указом Президента РФ от 28.04.1997 № 425<sup>16</sup>.

Целями реформирования сферы ЖКХ были: 1) обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества; 2) снижение издержек производителей услуг и соответственно тарифов; 3) смягчение для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования. Важнейшим элементом реформы стало создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы. Было создано два основных вида управления жильем посредством УП (управляющей компании, которую собственники могли выбрать самостоятельно) и ТСЖ (товарищество собственников жилья, когда собственники жилья сами им управляют с помощью выборов Правления).

Таким образом, произошел переход от патерналистской заботы государства, при осуществлении которой помимо защищенности граждан возникали и негативные проявления, как-то: неэффективное использование услуг ЖКХ (воды, электроэнергии, тепла), неэффективное управление жилищным фондом, отсутствие возможности самих жильцов управлять сферой ЖКХ и улучшать свои жилищные условия, к субсидиарности, предполагающей самоответственность жильцов за свое жилье и удовлетворение своих потребностей в нем, участие в процессе управления сферой ЖКХ посредством выборов управляющей компании или самоуправления с помощью ТСЖ.

<sup>16</sup> Концепции реформы ЖКХ в РФ, одобрена Указом Президента РФ от 28.04.1997 № 425 // Социальная политика государства: Хрестоматия для дистанционного обучения / сост. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС. – С. 58–69.

<sup>15</sup> Социальная политика государства: учеб. пособие / науч. рук. Н.Д. Вавилина; отв. ред. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС, 2003. – С. 147.

В результате реформы сферы ЖКХ произошел переход к самофинансированию организаций ЖКХ путем прекращения бюджетных ассигнований на предоставление им дотаций, а также увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги до экономически обоснованного уровня.

Что касается решения жилищной проблемы, существующей еще во времена СССР, то можно констатировать, что она в 1990-е гг. практически не решалась, основные шаги в этом направлении были сделаны в 2000-е гг. Во-первых, был создан рынок вторичного жилья, вновь созданы, уже на рыночной основе, строительные кампании и возобновилось строительство первичного жилья; во-вторых, с 2001 г. стала развиваться ипотека и другие формы кредитования населения для приобретения недвижимости, сначала под очень большие проценты (24...25 % годовых), но с постепенным снижением до приемлемого уровня. Во время экономического кризиса, начавшегося в 2008 г., отдельные субъекты РФ принимали целевые программы по поддержке и стимулированию населения в плане приобретения жилья.

С 2008 г. начала действовать Федеральная программа по капитальному ремонту жилья, несколько позже – Федеральная программа по ремонту лифтов в многоквартирных домах. Все эти преобразования можно оценить положительно, они также вписываются в концепцию субсидиарности, когда сам человек может повлиять на решение проблемы приобретения жилья или улучшения жилищных условий, и в то же время государство создает для этого основу, разрабатывая и принимая соответствующие программы.

Таким образом, как нам представляется, отказ от патерналистской заботы госу-

дарства о населении с переходом к рыночной экономике в России привел первоначально к либерализму в управлении социальными и экономическими процессами в 1990-е гг., государство отказалось быть единственным субъектом социального управления, и население первоначально справлялось со своими проблемами как могло. В 2000-е гг. происходит постепенный переход к идее и практике субсидиарности, что находит проявление, в частности, в социальной политике. Государство начинает активно воздействовать на объект управления – общество и население. С другой стороны, им создаются механизмы управления, при которых само население начинает вовлекаться в социальную политику и решение своих проблем, становясь также субъектом управления.

#### Литература

Гундаров И.А. Демографическая катастрофа в России: причины, механизмы, пути преодоления / И.А. Гундаров. – М.: Эдиторнал УРСС, 2001. – 208 с.

Закон РСФСР «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4.06.1991 № 1541-1.

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351 / Официальный сайт Министерства социального развития Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.msr.nso.ru>

Концепция реформы ЖКХ в РФ, одобрена Указом Президента РФ от 28.04.1997 № 425 // Социальная политика государства: Хрестоматия для дистанционного обучения / сост. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС.

Кузьмен О.В. Социальная политика государства: учеб.-метод. комплекс / О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС, 2002. – 147 с.

Кузьмен О.В. Социология управления: учеб. пособие для электронной обучающей системы

по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление» / О.В. Кузьмен, А.В. Новокрещёнов., Л.А. Вихрова. – Новосибирск: СибАГС, 2009. – 204 с.

*Лайкам К.Э.* Основные этапы и направления реформирования социальной политики в Российской Федерации / К.Э. Лайкам // Основные модели общества в период перехода к социально ориентированной рыночной экономике. Аналитический вестник № 24 (112). Серия: Основные проблемы социального развития России. – М., 1999. – С. 33–35.

*Осадчая Г.И.* Социальная политика, социальное управление и управление социальной сферой: учеб. пособие / Г.И. Осадчая. – М.: Союз, 1999. – 140 с.

*Программа мер по демографическому развитию Новосибирской области на 2008–2025 годы*, утверждена Постановлением губернатора Новосибирской области от 29 декабря 2007 г. № 539 / Официальный сайт Министерства со-

циального развития Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.msr.nso.ru>.

*Сивирин Б.С.* Государственно-административное управление социальной инфраструктурой (Планирование, прогноз, принятие решений): учеб. пособие / Б.С. Сивирин. – Новосибирск: Изд-во Сибирской академии государственной службы, 1994.

*Социальная политика государства*: учеб. пособие / науч. рук. Н.Д. Вавилина; отв. ред. О.В. Кузьмен. – Новосибирск: СибАГС, 2003. – 635 с.

*Социологический энциклопедический словарь*. – М., 1998. – 488 с.

*Социология управления*: учебник / под общ. ред. В.Э. Бойкова. – М.: РАГС, 2006. – 336 с.

*Тощенко Ж.Т.* Социальное настроение / Ж.Т. Тощенко, С.В. Харченко. – М.: Academia, 1996. – 196 с.