

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Базовая кафедра  
социологии коммуникаций и управления

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ  
(НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ Г. ЭНГЕЛЬС  
И ЭНГЕЛЬССКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА САРАТОВСКОЙ  
ОБЛАСТИ )

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 421 группы  
направления подготовки  
38.03.04 - «Государственное и муниципальное управление»  
Социологического факультета  
Кувангалиева Армана Алексеевича

Научный руководитель  
доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Л.С. Аникин  
подпись, дата

Зав. кафедрой  
доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Л.С. Аникин  
подпись, дата

Саратов 2016

## Общая характеристика работы

Актуальность темы данного исследования обусловлена тем, что в настоящий момент социальная сфера играет очень важную роль в процессе современного общественного развития. Она является важнейшим объектом внутренней политики российского государства, поскольку Статья 7 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».<sup>1</sup> На сегодняшний день очевидна необходимость развития социальной сферы, поскольку ее состояние во многом определяет уровень и качество жизни каждого человека, степень реализации его прав и свобод, удовлетворения основных потребностей.

В нашей стране в последние несколько десятилетий ведется активное реформирование социальной сферы. Был принят целый ряд законов, которые в той или иной мере направлены на решение социальных проблем и реализацию социальных прав граждан. Достигнуты определенные успехи в решении демографических проблем, существенно снизился уровень бедности. Однако социально-экономический кризис, начавшийся в 2014 году, вновь выдвинул социальные проблемы на передний план – снова стало увеличиваться число домохозяйств, члены которых живут за чертой бедности, снизилась покупательская способность населения, от стратегии развития социальной сферы вновь пришлось перейти к стратегии ее стабилизации. Особо обострились указанные проблемы на уровне целого ряда российских муниципальных образований, поскольку именно данный уровень является наиболее приближенным к реальным социальным проблемам, имеющимся в обществе.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

Степень научной разработанности, выбранной мной темы можно охарактеризовать как начальную. Так, общие проблемы управления муниципальным образованием, в том числе и его социальной сферой, исследованы в работах В.Б. Зотова<sup>2</sup>, С.Ю. Наумова<sup>3</sup>, С.А. Мелькова<sup>4</sup>, О.М. Роя<sup>5</sup>, Г.М. Шамаровой<sup>6</sup>.

Основы управления социальной сферой, а также модели, формат и механизмы реализации социальной политики на различных уровнях рассмотрены в работах таких ученых как А.Н. Аверин,<sup>7</sup> Г.А. Ахинов<sup>8</sup>, Н.А. Волгин<sup>9</sup>, И.П. Лаврентьева, В.В. Кузнецов, В.В. Григорьев,<sup>10</sup> Е.П. Тавокин<sup>11</sup>, Ф.И. Шарков<sup>12</sup>, А.Ю.Шевяков<sup>13</sup>.

Социально-экономические аспекты управления муниципальными образованиями широко представлены в исследованиях таких видных

---

<sup>2</sup> См.: Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. — 5-е изд., испр. и доп. — Ростов н/Д : Феникс, 2010. — 717 с.

<sup>3</sup> См.: Государственное и муниципальное управление [Текст] / С. Ю. Наумов [и др.]. - Москва : Издательско-торговая корпорация "Дашков и К°", 2016. - 552 с.

<sup>4</sup> См.: Мельков, С.А. Государственное и муниципальное управление. [Текст]: / С. А. Мельков, А. Н. Перенджиев, О. Н. Забузов. - Москва : КноРус, 2016. - 194 с.

<sup>5</sup> См.: Рой, О.М. Основы государственного и муниципального управления / О. М. Рой. - 4-е изд. - Москва ; Санкт-Петербург [и др.] : Питер, 2013. - 397 с.

<sup>6</sup> См.: Шамарова, Г.М. Основы государственного и муниципального управления [Электронный ресурс] - Москва : ООО Синергия ПРЕСС, 2013. - 320 с.

<sup>7</sup> См.: Аверин А.Н. Механизмы социальной политики в современной России и некоторые результаты ее реализации // Соц.-гуман. знания. - 2012. - № 2. - С.99-113.

<sup>8</sup> См.: Ахинов Г.А. Социальная политика. - Москва : ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2014. - 272 с.

<sup>9</sup> См.: Социальная политика / Под общ.ред. Н.А. Волгина. – М.: Изд-во «Экзамен», 2012. – 345 с..

<sup>10</sup> См.: Лаврентьева И.П., Кузнецов В.В., Григорьев В.В., Управление в социальной сфере.- Ульяновск: УлГТУ, 2011. –247. с..

<sup>11</sup> См.: Тавокин Е.П. Социальная политика / Евгений Петрович Тавокин. - Москва : ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2013. - 157 с.

<sup>12</sup> См.: Шарков Ф.И. Основы социального государства / Ф. И. Шарков. Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, Ин-т гос. службы упр. - 3-е изд. - Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2016. - 303 с.

<sup>13</sup> См.: Шевяков А.Ю. Мифы и реалии социальной политики: Монография // Учреждение Российской академии наук Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН. – М.: 2011. – 76 с.

российских ученых, как В.С. Тимченко<sup>14</sup>, А.Н. Голошевской, В.Н. Папело<sup>15</sup>, Н.В. Сидельникова<sup>16</sup>, и других<sup>17</sup>.

Объектом исследования в данной бакалаврской работе является социальная сфера муниципального образования.

Предметом исследования выступает система управления социальной сферой муниципального образования на примере МО г. Энгельс и Энгельского муниципального района Саратовской области

Целью бакалаврской работы является исследование процесса управления социальной сферой муниципального образования в Российской Федерации, а также в МО г. Энгельс и Энгельском муниципальном районе Саратовской области.

Для достижения поставленной цели ставятся следующие задачи:

- рассмотреть теоретические аспекты управления социальной сферой на уровне муниципальных образований в Российской Федерации;
- исследовать систему управления социальной сферой муниципального образования г. Энгельс Саратовской области;
- проанализировать состояние, выявить проблемы и определить пути развития социальной сферы муниципального образования г. Энгельс и Энгельского муниципального района.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух разделов заключения, списка использованных источников и приложения.

---

<sup>14</sup> Актуальные вопросы формирования и эффективного использования муниципальной собственности. / Под общ. ред. В. С. Тимченко ; сост.: В. С. Тимченко [и др.]. - Москва : Изд. Гос. Думы, 2009. - 109 с.

<sup>15</sup> Папело В.Н., Голошевская А.Н. Бюджетный механизм регулирования социально-экономического развития муниципального образования // Регион: экономика и социология. 2012. № 2.

<sup>16</sup> Сидельников Н.В. Оценка неравномерности развития муниципальных образований // Регион: экономика и социология. 2010. № 1. С. 22-36.

<sup>17</sup> Черняк В.З. Экономика города / В. З. Черняк, А. В. Черняк, И. В. Довдиенко. - Москва : КНОРУС, 2010. - 358 с.

Основное содержание работы. Во введении обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования.

**В первом разделе «УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ»** были проанализированы муниципальные целевые программы, такие как, «социальная сфера», «социальная политика», «муниципальное образование». «Социальная политика» представляет собой одну из составных частей внутренней политики государства, ориентированную на реализацию социальных программ и регулиующую общественные отношения в интересах и посредством интересов различных социальных групп населения.

Также было проанализировано понятие «муниципальное образование», которое представляет собой территориальное звено, территориальную основу муниципального управления и местного самоуправления. Российская практика сформировала три основные модели организации местного самоуправления: территориальную (районную), поселенческую (волостную) и двухуровневую.

В разделе были рассмотрены основные модели организации местного самоуправления, из чего автор пришел к выводу что: первая модель это - территориальная она предусматривает выделение обособленных административных районов с размещенными на их территориях городами районного уровня.

Вторая это - поселенческая модель, признает в качестве муниципальных образований все населенные пункты. Численность муниципальных образований только в одном субъекте может исчисляться сотнями.

И третья это - двухуровневая модель, предполагает признание в качестве муниципальных образований и административных районов, и поселений внутри районов, разграничивая при этом между ними полномочия, муниципальную собственность и источники доходов.

Рассматривается понятие «социальная политика» и «муниципальное образование», перейдем к анализу ее объекта - социальной сфере. В научной литературе встречается три подхода к определению понятия «социальная сфера». Первый подход социальную сферу отождествляет с подсистемой общества, призванной обеспечить воспроизводство, достойный уровень и качество жизни, необходимый потенциал человека. Такая подсистема включает в себя социальные институты, сформированные в виде институтов семьи, образования, труда и занятости, материального и духовного потребления, и в виде системных отраслей социальной сферы (культуры, образования, науки, здравоохранения, физической культуры и спорта). Второй подход под социальной сферой подразумевает систему отношений, формирующих социальную структуру общества.

В ходе работы в качестве приоритетных отношений для рассмотрения берутся отношения между общественными группами, слоями, а также отраслями и социальными общностями. Третий подход в какой-то мере систематизирует первые два. Он отходит от достаточно широко распространенного представления о социальной сфере как совокупности разных учреждений непроизводственного характера – образовательных, научных, медицинских и других. Ее основу составляет система социальных отношений между людьми и их объединениями, формирующими различные социальные системы вместе с необходимой для их функционирования инфраструктурой общественной жизни.

В ходе работы было сформулировано определение социальной сферы. Социальная сфера - комплексная система, состоящая из взаимосвязанных составляющих подсистем: социальной структуры общества, условий жизнедеятельности и ее основной составляющей – социальной инфраструктуры.

Так же в разделе дано понятие целевым программам. Муниципальная целевая программа включает в себя комплекс мероприятий, согласованных по целям, срокам, материально-техническому обеспечению, исполнителям,

направленных на достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. Порядок разработки и принятия муниципальных целевых программ утверждается органами местного самоуправления.

Автор пришел к выводу, что тематика муниципальных целевых программ напрямую обусловлена вопросами местного значения. Как правило, в муниципальных образованиях реализуются программы направленные на улучшение демографической ситуации, развитие муниципальной системы здравоохранения, образования, поддержку молодых специалистов, молодых семей, молодежи муниципального образования в целом, на повышение уровня культуры и доступа к культурному наследию, развитие физкультуры и спорта, развитие инфраструктуры муниципального образования и др.

Муниципальные целевые программы могут быть ведомственными, среднесрочными, долгосрочными и др. Данные программы могут разрабатываться в контексте программ федерального и регионального уровней. Финансирование мероприятий в рамках программ осуществляется за счет средств муниципального бюджета, субсидий из регионального бюджета, внебюджетных источников.

**Во втором разделе «УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ И ЕЕ РАЗВИТИЕ В МО Г. ЭНГЕЛЬС И ЭНГЕЛЬССКОМ МУНИЦИПАЛЬНОМ РАЙОНЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ»** были рассмотрены важные отрасли социальной сферы ЭМР, такие как учреждения здравоохранения, к ним относятся:

Детская городская поликлиника № 1, 2, Городская детская больница, Городская поликлиника № 1, 2, 3, 4, Станция скорой медицинской помощи, Городская больница № 1, 2, Энгельсская районная больница, Перинатальный центр, Центр медицинской профилактики, Городская стоматологическая поликлиника, Медицинский информационно-аналитический центр. Кроме того, граждане имеют право на дополнительные бесплатные медицинские услуги на основе Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об

обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». Остальные медицинские услуги оказываются на платной основе.

Сферы образования и молодежной политики .На территории ЭМР располагается большое количество образовательных учреждений различного профиля. Так, по данным на 2015 год в ЭМР функционировало 61 дошкольное учреждение, 44 общеобразовательных учреждения, 4 образовательных учреждения дополнительного образования и 8 учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования.

Так же в разделе описано и о сфере культуры. Сфера культурной жизни обеспечивается деятельностью 103 учреждений культуры различного типа, в состав которых входят 50 филиалов-библиотек, 9 школ искусств, 1 музыкальная школа, 40 клубных учреждений, центр народного творчества, музей, концертная организация. Учреждения культуры обеспечены профессиональными кадрами.

На территории муниципального района свою деятельность осуществляют 5 детско-юношеских спортивных школ: 3 муниципальных и 2 областные, в которых культивируется 21 вид спорта и обучаются более 5 500 человек - 20,8% от численности населения в возрасте 6-15 лет. В них в 2014 году было подготовлено около трёх тысяч спортсменов массовых разрядов, 109 кандидатов в мастера спорта, 8 мастеров спорта и 3 мастера спорта международного класса. Педагогический состав детско-юношеских спортивных школ насчитывает 166 тренеров-преподавателей, 47 из которых имеют высшую квалификационную категорию, 28 – первую квалификационную категорию, 4 являются Заслуженными тренерами России.

На территории муниципального района ежегодно увеличивается число спортсооружений (в 2011 году - 252, в 2012 году – 253, в 2013 году – 254 сооружения). В 2014 году в Энгельском муниципальном районе насчитывалось 255 спортсооружений. В целом по отношению к утвержденным федеральным нормативам обеспеченность населения плоскостными спортсооружениями составила 51% (областной показатель – 77,9%),



спортивными залами – 29,2% (областной показатель – 37,3%), плавательными бассейнами 5,5% (областной показатель – 7,7%).

Всего в 2014 году на территории муниципального района проведено 607 физкультурно-оздоровительных и спортивно-массовых мероприятий (в 2012 году – 580, в 2013 году – 589). Количество жителей, систематически занимающихся физической культурой и спортом, увеличилось до 82 091 человека (в 2011 году – 74 410 человек, в 2012 году – 75 246 человек, в 2013 году – 79 590 человек), что составляет 27,3% от численности населения муниципального района (в 2012 году – 25,9%, в 2013 году – 26,9%)<sup>18</sup>.

В разделе рассматривается социальная защита населения. Социальная защита населения является важнейшим инструментом социальной политики государства. Она выступает как механизм, призванный оберегать людей от разного рода неблагоприятных для их жизнедеятельности воздействий со стороны социальной среды и смягчать негативные последствия индивидуального и социального неравенства в обществе.

**В заключении** работы подведены итоги бакалаврского исследования, согласно которым процесс управления социальной представляет собой чрезвычайно сложное и многообразное явление общественной жизни. Взаимодействуя с другими сферами общественной жизни, она является относительно самостоятельной, обладает специфическими закономерностями развития, строения и функционирования. Социальная сфера состоит из двух основных компонентов: структуры и инфраструктуры. Первая представляет собой совокупность систем, выполняющих определенную функцию: образование, здравоохранение, сфера бытовых и культурных услуг и т. д. Вторая включает в себя комплекс взаимосвязанных между собой предприятий, учреждений, и органов управления. Опираясь на

---

<sup>18</sup> Итоги социально-экономического развития Энгельсского муниципального района в 2014 году [Электронный ресурс]: [сайт]. URL: <http://www.engels-city.ru/socconrazv/623-itogi-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-engelsskogo-munitsipalnogo-rajona-za-2014-god/25737-itogi-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-engelsskogo-munitsipalnogo-rajona-v-2014-godu> (дата обращения 05.04.2016). Загл. с экрана. Яз. рус.

собственную инфраструктуру, социальная сфера отвечает за обеспечение трудовых ресурсов, способствует творческого и кадрового потенциала людей, самоутверждению личности.

Автор пришел к выводу, что как на уровне общества в целом, так и на уровне муниципального образования отдельные элементы социальной сферы и ее инфраструктуры не являются взаимозаменяемыми. Поэтому для решения целого ряда задач – от устойчивого социально-экономического развития в целом до состояния здоровья каждого индивидуума - необходимо обеспечить функционирование всех составных частей социальной сферы как единого целого. Особую роль в управлении социальной сферой играет местное самоуправление. Это обусловлено тем, что оно в состоянии более полно учитывать особенности социально-экономического и культурного развития местного сообщества, гибко реагируя на местные потребности. Через муниципальную социальную политику реализуются как собственные полномочия, так и переданные на муниципальный уровень государственные полномочия в социальной сфере. Важнейшими механизмами реализации муниципальной социальной политики являются муниципальные целевые программы, минимальные социальные стандарты и муниципальные услуги.

Согласно исследованию, Энгельский муниципальный район представляет собой один из крупнейших районов Саратовской области с развитой социальной сферой и инфраструктурой. Одним из входящих в его состав муниципальных образований является «муниципальное образование город Энгельс». На основании проведенного анализа системы управления социальной сферой Энгельского муниципального района и МО г. Энгельс можно констатировать, что проводимая на территории муниципальных образований социальная политика направлена на повышение уровня и качества жизни населения с учетом адресного подхода, на улучшение положения тех, кто в силу разных обстоятельств больше всего нуждается в поддержке и помощи, воспитывает детей, имеет заслуги перед государством и обществом. На территории Энгельского муниципального района реализуется

большое количество программ в разных сферах социальной политики, и администрация Энгельсского муниципального района ведет активную работу по улучшению качества общедоступной социальной инфраструктуры, ориентированной на широкие слои населения.

В рамках бакалаврской работы были рассмотрены состояние, особенности управления, проблемы и направления развития таких отраслей социальной сферы как образование, культура, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальная защита и пенсионное обеспечение населения. Именно эти сферы затрагивают каждого человека, определяют качество жизни и формируют «человеческий капитал» - образованную и здоровую нацию. От их состояния зависит социальное самочувствие, демографическое благополучие жителей ЭМР.

Несмотря на существенные успехи, достигнутые в этих областях Энгельским муниципальным районом, управление социальной сферой в нем требует совершенствования, поскольку состояние имеющейся инфраструктуры, в особенности детских дошкольных и общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения, обеспечивает лишь минимальные потребности населения в гарантированном получении социальных услуг.

К сожалению, далеко не все проблемы социальной сферы могут быть решены на уровне органов местного самоуправления, прежде всего, в связи с недостаточностью бюджетных средств. Однако указанные органы, на наш взгляд, могут внести существенный вклад в развитие социальной сферы ЭМР и МО г. Энгельс путем усиления контроля за доступностью и качеством оказываемых социальных услуг, расширения их перечня и повышения адресности.