

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 316.334.3
ББК 66.3(2Рос),4

DOI 10.22394/1682-2358-2024-6-95-104

O.V. Leonova, Candidate of Sciences (Economics), Docent, Deputy Director of the Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

TOPICAL ASPECTS OF THE SOCIAL POLICY SUBJECT ORGANIZATION IN MODERN RUSSIA

Problems and prospects of the modern social policy subject organization in the Russian Federation are investigated. The ideological and conceptual foundations of the socio-economic relations management subjects functioning are considered. The necessity of restructuring the institutional organization of social policy in modern Russia on the basis of adjusting government strategies is summarized.

Key words and word-combinations: socio-economic policy, public administration, subjects of management.

O.V. Леонова, кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: Oks980@rambler.ru)

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СУБЪЕКТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. Исследуются проблемы и перспективы субъектной организации современной социальной политики Российской Федерации. Рассматриваются идеологические и концептуальные основы функционирования субъектов управления социально-экономическими отношениями. Обобщается необходимость перестройки институциональной организации социальной политики современной России на основе корректировки государственных стратегий.

Ключевые слова и словосочетания: социально-экономическая политика, государственное управление, субъекты управления.

Современное общество и государство столкнулось сегодня с рядом вызовов политико-управленческого и социально-экономического характера. Данные проблемы имеют объективный характер и обусловлены изначальным

размежеванием сфер экономики и социального развития. Этот фактор был характерен для периода суверенизации постсоветской России, когда функция целеполагания и стратегирования политического управления имела достаточно разрозненный и спорадический контекст. Одной из системных проблем регулирования социально-экономической сферы российского общества признается недостаточный уровень готовности структур публичной власти адекватно реагировать на вызовы современности. Последовательное вовлечение России в деятельность глобалистских структур управления привело к фактическому следованию российской социально-экономической политики рекомендациям и указаниям ведущих международных экономических организаций, таких как Всемирная торговая организация, Всемирный банк, Международный валютный фонд и т.д.

Как показали события начала 2020-х годов, внешнеполитический фактор приобрел доминирующее значение для реализации стратегии социально-экономической политики России, поэтому масштаб проблем встраивания России в общие тенденции мирового социального и хозяйственного развития стал очевиден только в последние годы [1, с. 147]. На фоне принципиального противостояния с Западом социально-экономическая сфера российского общества становится одним из объектов геополитической экспансии западного сообщества [2, с. 101]. Незаконная политика международных санкций со стороны зарубежных оппонентов нацелена прежде всего на подрыв благосостояния общества и разрушение российской экономики, что требует ускоренной социально-экономической модернизации России. Однако в области теории политического управления сохраняется очевидный дефицит научных работ, раскрывающих актуальные проблемы функционирования отечественной модели регулирования социально-экономических отношений во всем их многообразии и вариативности.

Остается недостаточно изученным институциональное обеспечение и субъектное наполнение реализуемых современным государством социально-экономических стратегий. Именно поэтому весьма актуален анализ современной структуры управления социально-экономической политикой в Российской Федерации в контексте ее трансформации.

Проблемный характер социально-экономической политики выражается в сохранении в федеральных и региональных нормативных актах дублирования функций по регулированию социально-экономических отношений. Для решения данной проблемы внимание исследователей концентрируется на изучении взаимовлияния социально-экономической политики, национальной безопасности и устойчивого развития

региональных сообществ. В целом в научной литературе достаточно широко освещены различные аспекты разработки и реализации российской социально-экономической политики, чему посвящены труды К.С. Гончаровой [3], С.А. Кожевникова [4], О.В. Кузнецовой [5], О.В. Паниной [6]. Однако приоритетом для большинства ученых выступают цели теоретико-методологического обеспечения системы устойчивого развития и прогнозирования социально-экономической ситуации в стране и конкретных российских регионах [7, с. 69]. Широко распространено восприятие управления социально-экономическими отношениями через призму проблематики развития народного хозяйства России [8, с. 244]. Значительное внимание уделяется уточнению актуальных проблем социальной политики в российском обществе [9, с. 47].

Закономерное внимание специалистов привлекает состояние высшего институционального уровня политического управления, в котором распределяются полномочия по реализации социально-экономической политики между федеральным, региональным и муниципальными звеньями. Еще одним фактором эффективности управления социально-экономическими процессами выступает деятельность элитарных сообществ и финансово-промышленных групп. Сохраняется конкуренция между ними за обладание «административным ресурсом» и приоритетный доступ к управленческим технологиям и коммуникациям. В связи с этим внутриэлитная конкуренция по-прежнему остается фактором трансформации социально-экономической политики России.

Подобное положение обусловлено институциональной аморфностью гражданского общества и сохраняющейся общей социально-политической индифферентностью. Конкретные контуры оформления социально-экономической политики публичной власти предопределяются главным образом интересами корпораций и групп российского «политического класса» и связанного с ними управленческого аппарата. Именно в этой институциональной среде формируется социальный заказ на правовую корректировку социально-экономического курса, намечаются цели этого процесса, предметная область реализуемых проектов, происходит выбор ресурсов и кадрового обеспечения социально-экономических реформ.

Представляют интерес аргументы К.С. Гончаровой, проводившей анализ институциональной структуры региональной социально-экономической политики современной России [3, с. 34]. Автор обнаруживает традиционное противоречие между векторами централизации и децентрализации, концентрации и деконцентрации управленческих

институтов в социально-экономической сфере. Логично формулируется вывод, что главными субъектами осуществления политической воли государства в социально-экономической области выступали министерства, ответственные за экономическое развитие, финансовые отношения и развитие российских регионов.

С конца 1990-х годов Российским государством предпринимались попытки создания министерств и ведомств, реализующих полномочия в сфере региональной экономической политики. В то время такими управленческими субъектами социально-экономических отношений были Министерство региональной политики РФ, Государственный комитет по делам Севера, Министерство по делам Федерации и национальностей и миграционной политики. В дальнейшем многие функции данных ведомств были переданы Министерству экономического развития и торговли РФ.

Результатом реформирования системы исполнительной власти стало изменение функций федеральных министерств, прежде всего Министерства экономического развития РФ. С 2000-х годов оно несло ответственность за урегулирование взаимоотношений между федеральным правительством и регионами, организацию стратегического планирования социально-экономического развития, стабилизацию социально-экономического положения в отдельных субъектах Федерации, поддержание в рабочем состоянии федеральной и региональной инфраструктурной сети. В 2004 г. в результате административной реформы было воссоздано Министерство региональной политики. В его компетенцию входила реализация ключевых направлений социально-экономической политики, которые во многом дублировали или дополняли полномочия Министерства экономического развития РФ и отчасти Министерства финансов РФ.

В 2014 г., на новом этапе административной реформы, продолжилось институциональное реформирование социально-экономических отношений. Его характерной чертой стало выделение субрегиональных секторов и институтов регулирования социально-экономических отношений. Вместо упраздненного Министерства регионального развития РФ в этой области стали функционировать министерства по развитию Дальнего Востока (с 2012 г.), по делам Крыма (с 2014 г.), по развитию Северного Кавказа (с 2014 г.). Большинство полномочий ликвидированного Минрегионразвития были разделены между Минэкономразвития России, а также между Минфином и Минстроем России. Два из трех «субрегиональных» министерств, в свою очередь, были упразднены в 2020 г. В настоящее время вопросами социально-экономической политики в региональном масштабе занимается

исключительно Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики [10].

Таким образом, после 2020 г. главенствующее место в структуре субъектов социально-экономической политики снова занимает Министерство экономического развития РФ. Наряду с ним важную роль в процессе регулирования социально-экономических отношений продолжают играть Минстрой России, Минвостокразвития, Минфин России.

При рассмотрении парадигмы модернизации структуры органов государственного управления Российской Федерации А.И. Соловьев отмечает, что в основе разработки и реализации управленческих решений в социально-экономической сфере находились цели, задачи, приоритеты, детерминированные либеральным идеологическим дискурсом и управленческой моделью [11, с. 39].

Один из наиболее авторитетных либералов-теоретиков А.Г. Аганбегян в публикации 2016 г. обосновывал необходимость корректировки субъектного состава политического управления необходимостью продолжения процессов приватизации [12, с. 3]. Согласно его мнению, многие государственные организации и учреждения, не выполняя общественно полезных функций, на деле являются сугубо коммерческими предприятиями, занятыми самообогащением. Например, в постановлении Правительства РФ от 23 июня 2016 г. № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» объем приватизационных поступлений планировался порядка 700–800 млрд рублей. Для сторонников данного подхода характерен призыв придания программам по приватизации статус приоритетных Президентских программ, что должно повлечь за собой расширение субъектного состава социально-экономической политики.

Подавляющее большинство государственных корпораций также предлагалось передать в частные руки, тогда государственная собственность сохранялась бы только за 15% крупнейших локомотивов экономики России. Другие меры в рамках отмеченного подхода предполагают приоритетное финансирование тех сфер, которые гарантируют социально-экономическое развитие на основе мультипликативного эффекта, инвестиции на развитие «экономики знаний», порядковое сокращение финансирования значительной части социальных расходов. Под последними мерами понималось снижение расходов на пенсионное обеспечение, поддержку здравоохранения, образования, ЖКХ. Обосновывалась возможность частичного делегирования указанной группы расходов непосредственно на доходы российских граждан. Кроме того, действенным средством оптимизации

субъектного состава социально-экономической политики предполагала сокращение в 1,5–2 раза государственных затрат на управленческую деятельность.

Такая же цель ставилась перед планируемой реформой регионального управления, которую предлагали инициировать примерно к 2025 г. Планировалось укрупнение субъектов РФ, число которых сокращалось бы до 15–20, функционирующих на основе самофинансирования и самоуправления. При внимательном рассмотрении подобные планы носят утопический и оторванный от реальной жизни характер. Очевидно, что разработчики данной реформы делали акцент на упрощенные прагматичные результаты и краткосрочные эффекты, при этом поддержание поступательного развития и устойчивости социальной сферы не входило в приоритеты политического управления. Прослеживалось разделение структуры социально-экономической политики на два условно связанных между собой управленческих блока — экономический и социальный, в которых экономике отводилось приоритетное значение.

Как весьма убедительно аргументирует О.А. Александрова, становление структуры управления социально-экономической политикой в постсоветской России определялось не только материальными возможностями государства и официальными декларациями публичной власти [13, с. 18], но и состоянием обязательств социальных субъектов, особенно в вопросах государственного управления. Последствиями некорректного внедрения постулатов неоллиберальной идеологии могут стать сворачивание социальных обязательств и коммерциализация социально-управленческих функций государства.

Доказательством заявленного тезиса служит регулярное несоответствие между бюджетными ассигнованиями и потребностями развития социальной сферы всей страны в целом, ее отдельных регионов и муниципальных образований. Получаемые благодаря высоким мировым ценам на углеводороды финансовые доходы направлялись не на инвестиции в промышленность, агрокомплекс, науку и образование, а концентрировались в различных государственных фондах и золотовалютных резервах государственного банковского сектора, вкладывались в транснациональные финансовые активы. На национальные приоритетные проекты, реализуемые с 2007 г. («Здравоохранение», «Образование», «Агропромышленный комплекс», «Доступное жилье» и др.), направлялась незначительная часть средств федерального бюджета, который длительное время имел профицитный характер и позволял аккумулировать триллионы рублей в Стабилизационном фонде и золотовалютных резервах. При этом зна-

чительная часть бюджетных доходов расходовалась на содержание государственных субъектов, опосредованно связанных с исполнением управленческих функций, например, страховых организаций и полугосударственных фондов. Институты социального развития финансируются на уровне, не сопоставимом с показателями развитых государств мира.

Наиболее показательна ситуация в области регулирования промышленного развития. Высокотехнологичный сектор отечественной экономики сталкивается в своем развитии с субъективными препятствиями, что становится фактором его отставания в конкуренции с иностранными компаниями и приводит к возникновению рисков в системе национальной безопасности.

В 2000-е годы министерства, ведомства и другие органы, отвечающие за развитие социальной сферы, перешли к стратегии оказания «социальных услуг», в которой ключевое значение отводится как смешанным, гибридным управленческим структурам публичной власти, так и компонентам российского «третьего сектора» [14, с. 415]. Вместе с сокращением государственного участия в сфере социальной защиты и социального развития началась оптимизация деятельности государственных министерств, служб и агентств в развитии социальной сферы. Отрасль социальных услуг становится объектом деятельности частных акторов, включая представительства зарубежных компаний. После принятия Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ подверглась реформированию структура бюджетных учреждений. В результате приоритетом стало использование платных услуг в государственных и муниципальных организациях.

По нашему мнению, сокращение социальной поддержки гражданам и их сообществ является попыткой своеобразной десубъективации государства и его институтов в значимых для общества сферах жизни. Отдельные индивиды и социальные группы фактически подвигаются к реализации самостоятельных инициатив в тех отраслях, которые в условиях XX столетия были конституционно признаны сферой ответственности публичной власти. Одним из последних примеров подобного рода можно признать массовый общественный подъем после начала геополитических изменений 2022 г., нацеленных на решение широкого спектра гуманитарных и социальных задач.

Кроме того, повышается значение коммерческих акторов, которым государство, следуя зарубежному опыту, передает решение первоочередных проблем развития хозяйственной и социальной сфер общества. Преобразование социальных отраслей в компоненты рыночной экономической системы встраиваются в формат либеральной моде-

ли государственного управления, конструкция которой определяется интересами политико-экономической элиты и транснациональных контрагентов.

Следует отметить, что задачи поддержки обеспечения социального равенства также остаются частью официально декларируемого государственного курса [15, с. 15]. Обширный объем доктринальных программных документов и специальной научной литературы обусловлен значительным вниманием к вопросам разработки способов преодоления социального неравенства и имущественного расслоения российского социума. Однако реализация данной цели пока не возведена в императив государственной политики.

Для оптимизации политического управления социально-экономической сферой Т.С. Новикова и А.А. Цыплакова предлагают применять агент-ориентированную модель сопровождения ведущих секторов государственной политики [16, с. 607]. Внедрение данной модели должно способствовать оптимизации субъектного состава управления социально-экономической сферой. Авторы призывают делегировать принятие социальных решений в аспекте экономического развития страны на уровне регионов и местных сообществ. Обосновывается необходимость учета норм социальной морали в качестве фактора комплексного развития страны, что оправдывает активизацию государственного вмешательства в экономические отношения. Подобный подход, несомненно, служит доказательством значимости борьбы с социальным неравенством со стороны субъектов политического управления. В России данная проблема усугубляется в условиях межрегиональной дифференциации доходов, непропорционального социального статуса граждан и образуемых ими социальных агрегаций.

В настоящее время функциональное разделение полномочий по реализации социально-экономической политики между несколькими субъектами государственно-политического управления не в полной мере отвечает задачам долгосрочного развития Российской Федерации. Структура субъектного состава федеральной и региональной власти остается нацеленной на решение неотложных задач, продиктованных конкретной социальной или экономической конъюнктурой, вследствие чего образуются приоритетные секторы, развитие которых интересует административную и политическую власть страны в первую очередь. Такие секторы могут формироваться как по ведомственному, так и по территориальному принципу. В первом случае нормативные, финансовые, фискальные льготы, как правило, направлены на конкретные задачи социального развития; во втором — приоритетным объектом социально-экономического регулирования могут стать отдельные регионы

России. Значимость приоритетных регионов определяется стратегией общенационального развития страны, которая затрагивает модернизацию инфраструктуры и поддержание стабильности этноконфессиональных отношений.

Кроме того, вхождение в состав Российской Федерации в 2014—2022 гг. новых территорий и обострившаяся геополитическая ситуация потребовали определения приоритетных секторов социально-экономической политики, что привело к специализации субъектов управления социально-экономической политикой Российской Федерации. Особое геостратегическое положение некоторых российских регионов и важность развития военно-промышленного сектора экономики требуют изменения приоритетов социально-экономического развития страны.

Таким образом, расширение границ ответственности государственных органов управления социально-экономическим развитием страны связано с объективными условиями и предпосылками, с задачами обеспечения социально-экономической стабильности в условиях полномасштабной эскалации международных отношений. В связи с этим система управления нуждается в модернизации своей структуры для реализации увеличивающихся полномочий практически во всех секторах социально-экономического развития. Корректировка методологии и нормативно-правовой базы государственной отраслевой политики неизбежно охватывает субъектную сферу политического управления. В современных условиях необходимо совершенствование системы политического управления с целью повышения участия общественных институтов в государственной политике. Подобные изменения могут повысить социальную ответственность органов публичной власти Российской Федерации. Либеральный концепт реализации современной социально-экономической политики должен быть пересмотрен, так как очевидно несоответствие структуры управления современным реалиям, требующим идейно-политической консолидации российского общества.

Библиографический список

1. Старостин А.М. Контуры политического управления в условиях нового российского конституционного порядка: национальный и глобальный аспекты // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 9 (124).

2. Цыбаков Д.Л. Новые формы противоборства в международных конфликтах в оценках российских ученых // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2016. Т. 9, № 1.

3. *Гончарова К.С.* Эволюция структуры управления региональной социально-экономической политикой России на уровне федеральных министерств // *Экономическая политика.* 2023. № 18(6). С. 62–89.
4. *Кожевников С.А.* Проблемы развития проектного управления в публичном секторе в ракурсе достижения национальных целей // *Проблемы развития территории.* 2020. № 1 (105). С. 64–77.
5. *Кузнецова О.В.* Экономическая составляющая федеративных отношений // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2012. № 2 (87). С. 34–44.
6. *Панина О.В.* Современные методы государственного управления: менеджеральный подход и политическое управление // *Вестник Финансовой академии.* 2006. № 4 (40). С. 26–40.
7. *Полуянова Н.В., Молчан А.С., Ануфриева А.П., Долгирев А.Ш.* Оценка влияния региональной социально-экономической политики на устойчивость и экономическую безопасность государства // *Экономика устойчивого развития.* 2022. № 1(49).
8. *Юхачев С.П.* Социально-экономическая политика развития региона в постковидной экономике // *Философия хозяйства.* 2021. № 2 (134).
9. *Соколов В.В., Цыбаков Д.Л.* Проблемы и перспективы формирования социальной политики государства в современной России // *Власть.* 2020. Т. 28, № 5.
10. О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26 февр. 2019 г. № 78. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44006>
11. *Соловьев А.И.* «Государственное управление» и «управление государством»: конфликты концептов и практик // *Вестник Пермского университета. Политология.* 2022. Т. 16, № 2.
12. *Аганбегян А.Г.* Единая целенаправленная социально-экономическая политика – важное условие возобновления экономического роста // *Деньги и кредит.* 2016. № 7.
13. *Александрова О.А.* Социальное государство: куда шло вчера, и что делать завтра // *Народонаселение.* 2022. Т. 25.
14. *Старшинова А.В.* Новые институциональные формы социального обслуживания: векторы развития // *Журнал исследований социальной политики.* 2023. Т. 21, № 3.
15. *Бирюков С.В., Евстратов А.Э.* Идея социального государства в аспекте государственно-правового монизма и плюрализма // *Правоприменение.* 2023. Т. 7, № 3.
16. *Новикова Т.С., Цыплаков А.А.* Агент-ориентированный подход к обоснованию государственной пространственной политики // *Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные науки.* 2024. № 17 (3).