



# ТЕОРИИ УПРАВЛЕНИЯ, ПРОСТРАНСТВЕННОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

## THEORIES OF PUBLIC ADMINISTRATION, SPATIAL AND REGIONAL ECONOMICS

Ars Administrandi (Искусство управления). 2024. Т. 16, № 1. С. 1-19.

Ars Administrandi. 2024. Vol. 16, no. 1, pp. 1-19.

Научная статья

УДК 364.126

<https://doi.org/10.17072/2218-9173-2024-1-1-19>

### МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

Айсылу Гарифуловна Атаева<sup>1</sup>✉, Владимир Владимирович Орешников<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Институт социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра РАН, Уфа, Россия

<sup>1</sup> [ice\\_lu@mail.ru](mailto:ice_lu@mail.ru)✉, <https://orcid.org/0000-0002-2835-0147>

<sup>2</sup> [voresh@mail.ru](mailto:voresh@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0001-5779-4946>

**Аннотация. Введение:** управление социальным развитием территориальных социально-экономических систем является значимым направлением государственной политики, что отражено в ключевых стратегических документах федерального и регионального уровней. **Цель:** предложить методологический подход к пониманию сущности категории «управление социальным развитием» в привязке к территориальным социально-экономическим системам (регион, муниципальное образование). **Методы:** общенаучные методы познания, анализ нормативно-правовых актов, статистический анализ. **Результаты:** предложена методология исследования управления социальным развитием территорий, определяющая сущность, состав и взаимодействие субъекта и объекта управления, цель управления, управляющее воздействие, ресурсное обеспечение и обратную связь. Выявлены угрозы и сформулированы направления совершенствования системы государственного управления социальным развитием. **Выводы:** ключевой целью деятельности по управлению социальным развитием выступает обеспечение доступа населения к социальным услугам в соответствии с индивидуальными потребностями и запросами населения на конкретной территории. С точки зрения структурной составляющей объектом управления социальным развитием является само население как потребитель социальных услуг и подсистема оказания социальных услуг (социальная сфера); с позиции процессной составляющей таким объектом является баланс между спросом и предложением поставщиков и потребителей социальных услуг. В отношении публичной власти механизм управления выражается в социальной политике и ее инструментах, реализуемых на стратегическом, тактическом и оперативном уровнях управления. Определено, что общий вектор социального развития



Контент доступен по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International License  
The content is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

страны должен коррелировать с главной задачей национальной безопасности страны – «сбережением народа России и развитием человеческого потенциала»; государство должно формировать институциональную среду для адаптации рынка труда и социальной сферы к цифровизации; механизм управления социальным развитием должен носить проактивный характер; при реализации социальной политики необходимо учитывать тренд индивидуализации; в условиях ограниченных бюджетных ресурсов следует привлекать инвесторов и иные источники финансирования рынка социальных услуг.

**Ключевые слова:** социальное благополучие, уровень жизни, качество жизни, доходы населения, валовой региональный продукт, социальные услуги, социальная инфраструктура, социальная сфера

**Благодарности:** исследование выполнено при финансовой поддержке Российского научного фонда, проект № 23-28-01722 «Моделирование и прогнозирование социального развития региональной системы в условиях трансформации внутренней среды и влияния санкций», <https://rscf.ru/project/23-28-01722>.

---

**Для цитирования:** Атаева А. Г., Орешников В. В. Методологические основы государственного управления социальным развитием территориальных социально-экономических систем // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2024. Т. 16, № 1. С. 1–19. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2024-1-1-19>.

---

Original article

## METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SOCIAL DEVELOPMENT IN TERRITORIAL SOCIO-ECONOMIC SYSTEMS

Aysylu G. Ataeva<sup>1</sup>✉, Vladimir V. Oreshnikov<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Institute of Social and Economic Researches, Ufa Federal Research Center of the RAS, Ufa, Russia

<sup>1</sup> [ice\\_lu@mail.ru](mailto:ice_lu@mail.ru)✉, <https://orcid.org/0000-0002-2835-0147>

<sup>2</sup> [vovesh@mail.ru](mailto:vovesh@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0001-5779-4946>

**Abstract. Introduction:** social development management of territories is a significant area of state policy, which is reflected in the key strategic federal and regional documents. **Objectives:** the authors propose a methodological approach to understanding the essence of “social development management” in relation to territorial socio-economic systems (region, municipality). **Methods:** general scientific methods of cognition, analysis of legal acts, statistical analysis. **Results:** the authors proposed a methodology for studying the social development management of territories (subject and object of management, control action, feedback, resource provision and management goal). The article defines the threats and directions for improving the system of state social development management. **Conclusions:** Within the methodology, social development management goal is to ensure the population access to social services in accordance with the individual needs and demands of the population in a particular territory. From structural point of view, the object of social development management is the population itself as a consumer of social services and a subsystem for the provision of social services (social sphere). In terms of process component, the object of social development management is the balance between supply and demand of suppliers and consumers of social services. Regarding public authority, the management mechanism is expressed in social policy and its tools implemented at the strategic, tactical and operational levels of management. The authors determined that the general vector of the country’s social

development should correlate with the main task of the country's national security – “preserving the Russia's nation and developing human potential”; the state should form the institutional environment for the labor market and the social sphere to adapt to digitalization; the social development management mechanism should be proactive; when implementing social policy, it is necessary to take into account the trend towards individualization; in the context of limited budgetary resources, it is necessary to attract investors and other sources of financing the social services market.

**Keywords:** social well-being, standard of living, quality of life, income of the population, gross regional product, social services, social infrastructure, social sphere

**Acknowledgements:** the research was supported by the grant program of the Russian Science Foundation, project no. 23-28-01722 “Modeling and forecasting of social development of the regional system under conditions of internal environment transformation and impact of sanctions”, <https://rscf.ru/project/23-28-01722>.

**For citation:** Ataeva, A. G. and Oreshnikov, V. V. (2024), “Methodological foundations of public administration of social development in territorial socio-economic systems”, *Ars Administrandi*, vol. 16, no. 1, pp. 1–19, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2024-1-1-19>.

## ВВЕДЕНИЕ

Как указывается в статье 7 Конституции страны, «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>1</sup>. При этом в российском законодательстве нет официального определения «социального государства», «социального развития», «социальной сферы», «социальной инфраструктуры» – целого спектра смежных понятий. Очевидно, что все понимают значение перечисленных категорий, оперируя ими в самых разных областях, но единства в этом понимании нет.

Современный концепт и вектор управления социальной сферой в России определяются содержанием ключевых стратегических документов страны. Согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup> стратегическое планирование осуществляется на всех уровнях публичной власти: федеральном, региональном и муниципальном. Для этого разрабатывается комплекс документов, направленных на решение задач целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Через весь текст федерального закона сквозной линией проходит фраза о «социально-экономическом развитии и национальной безопасности». В первом случае речь идет о внутреннем сбалансированном и устойчивом развитии, во втором – о противодействии внешним и внутренним угрозам.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенар. голосованием 12.12.1993 (с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 01.07.2020). URL: <https://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>2</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 05.08.2023).

Главным документом, в котором определяются основные направления социального развития страны, должна стать Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Вместе с тем на текущий момент данный нормативный правовой акт не принят.

Некоторые ориентиры социального развития государства обозначены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>3</sup>. В рамках данного документа они увязываются с параметрами экономического развития страны. При этом социальная проекция развития, обозначенная как развитие человеческого потенциала страны и сбережение ее народа, является важнейшим вызовом в области национальной безопасности. В Стратегии указывается, что реализуемая в России государственная политика направлена на формирование достойной жизни (экономическая проекция); беспрепятственное развитие личности (политическая, культурная проекция); рост продолжительности жизни при снижении уровня смертности населения (демография); укрепление здоровья (демография); улучшение жилищных условий (качество жизни); предоставление качественного образования (качество жизни). Задачи представлены на рисунке 1:



Рис. 1. Задачи государственной политики в сфере сбережения народа России и развития человеческого потенциала / Fig. 1. State policy goals in preservation of Russia's nation and developing human potential

Источник: составлено авторами на основе Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 02.07.2021 № 400. URL: <https://base.garant.ru/401425792/> (дата обращения: 03.08.2023).

<sup>4</sup> Там же.

По количественному составу и качественному содержанию задач основной упор в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации сделан на улучшение здоровья граждан; в части системы образования обозначено только две задачи: повышение уровня общего образования и предоставление возможностей для последующего получения профессионального образования, как среднего, так и высшего.

Частично направления социального развития страны в межрегиональном аспекте учитываются в Стратегии пространственного развития Российской Федерации<sup>5</sup>. Основной целью пространственного развития государства является снижение степени межрегиональной дифференциации, в первую очередь по уровню и качеству жизни граждан. Данное снижение обеспечивается через поступательное социально-экономическое развитие как городов, так и сельских территорий, а также посредством улучшения территориальной организации системы оказания социальных услуг (во втором случае речь о социальной инфраструктуре и ее территориальном распределении). Кроме того, одной из приоритетных задач государства в пространственном развитии остается социальное обустройство регионов и муниципалитетов с невысокой плотностью населения, в которых наблюдается недостаточный внутренний потенциал роста экономики и производства. Стратегия пространственного развития Российской Федерации не дает определения таких понятий, как «социальная инфраструктура» и «социальная сфера». Вместе с тем в ней обозначены отрасли социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание, физическая культура и спорт) и отдельные направления их развития в зависимости от вида территории.

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации<sup>6</sup> очевидны другие целевые ориентиры, не связанные непосредственно с социальным развитием. Однако отмечено, что формирование эффективной современной системы управления осуществляется за счет гармонизации государственной научной, научно-технической, инновационной, промышленной, экономической и социальной политики. Другими словами, за счет связи социальной политики с приоритетами научно-технологического развития страны.

Отдельные направления социального развития устанавливаются в документах стратегического планирования, формируемых в рамках решения задач прогнозирования, в том числе в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года<sup>7</sup>. Один из его подразделов – «Отрасли социальной сферы» – содержит прогнозные параметры развития образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры. Если в Стратегии национальной безопасности основной акцент сделан на здравоохранении как главном направлении в области народосбережения, то в указанном документе

<sup>5</sup> *Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 13.02.2009 № 207-р. URL: <https://base.garant.ru/72174066/> (дата обращения: 03.08.2023).

<sup>6</sup> *О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 01.12.2016 № 642. URL: <https://base.garant.ru/71551998/> (дата обращения: 07.08.2023).

<sup>7</sup> *Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72016310/> (дата обращения: 07.08.2023).

большее внимание уделено долгосрочным ориентирам развития системы образования. При этом интересен их разброс: от абстрактных и глобальных («создание условий для раннего развития детей в возрасте до трех лет», «внедрение новых методов обучения и образования», «модернизация системы профессионального образования») до узких и частных («обновление содержания предметной области “Технология”»). Аналогично и в здравоохранении: от общего направления («развитие профилактического направления системы здравоохранения») до узкоспециального («применение систем неинвазивной визуализации»). В целом ориентиры социального развития России связаны как с социальной инфраструктурой (система профессионального образования, развитие превентивной медицины, создание культурно-образовательных и музейных комплексов) и развитием в ней новых технологий (цифровая образовательная среда, ядерная медицина, информатизация здравоохранения, внедрение цифровых технологий в культурное пространство и др.), так и с трансформацией компетенций человеческих ресурсов для внедрения этих технологий (овладение компетенциями в области цифровой экономики, новые модели компетенций работников физической культуры и др.).

К документам стратегического планирования относятся и государственные программы. В Российской Федерации реализуется целый ряд программ по таким направлениям, как сбережение населения, улучшение здоровья и благополучия граждан; создание возможностей для развития и самореализации талантов; обеспечение безопасной и комфортной среды для жизни; формирование условий для достойного, эффективного труда и успешного предпринимательства; развитие науки, промышленности и технологий; цифровая трансформация; сбалансированное региональное развитие<sup>8</sup>.

Критерий разделения программ на социальные и несоциальные весьма условен. Так, например, экономическая программа комплексного развития сельских территорий содержит в себе ряд подпрограмм (в частности, «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения», «Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях», «Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях»), которые по своему содержанию связаны с социальным развитием – формированием социальной инфраструктуры и повышением качества и уровня жизни населения<sup>9</sup>.

В структуре расходов федерального бюджета в разрезе государственных программ и непрограммных направлений на долю социальных расходов приходится значительная часть. Если не считать развитие пенсионной системы (16,3 % от общих расходов федерального бюджета), то расходы на социальную поддержку граждан занимают первое место (13,9 %), опережая расходы на развитие транспортной системы (8,0 %) и расходы на обеспечение обороноспособности страны (7,9 %)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Портал государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/home> (дата обращения: 03.08.2023).

<sup>9</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31.05.2019 № 696. URL: <https://base.garant.ru/72260516/> (дата обращения: 05.08.2023).

<sup>10</sup> Федеральный бюджет в разрезе государственных программ за 2021 год [Электронный ресурс] // Портал «Госрасходы». URL: <https://spending.gov.ru/budget/gp/?year=2021&page=1> (дата обращения: 05.08.2023).

Помимо госпрограмм, государственная политика осуществляется и через федеральные национальные проекты, принятые в 2018 году. Данные проекты разработаны по следующим направлениям: «Человеческий капитал», «Экономический рост», «Комфортная среда для жизни». Их реализация должна обеспечить достижение национальных целей и соответствующих целевых показателей, которые, в свою очередь, были определены Указом Президента России «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>11</sup> и включают: сохранение населения, улучшение здоровья и благополучие людей; развитие возможностей для самореализации личности и развития талантов; повышение комфортности и безопасности среды жизнедеятельности граждан; обеспечение достойного, эффективного труда и условий для ведения успешного предпринимательства; цифровую трансформацию. По сути, все цели связаны с социальным развитием страны. А два направления национальных проектов ассоциируются с ним напрямую: «Человеческий капитал» охватывает вопросы образования, здравоохранения, культуры и демографии; «Комфортная среда проживания» – проблемы обеспечения безопасности и качества автомобильных дорог, повышения обеспеченности населения жильем, улучшения городской среды, экологии.

Набор инициатив в рамках социально направленных национальных проектов довольно большой. Так, инициативы в рамках нацпроекта «Образование» включают и инфраструктурные проекты (строительство школ), и развитие человеческого капитала (выявление талантов, социальные лифты для каждого, патриотическое воспитание и др.). По количеству инициатив лидирует нацпроект «Культура», включающий инфраструктурные проекты (строительство домов культуры, театров кукол и ТЮЗов и др.), проекты, связанные с цифровизацией культуры (создание мультимедиагидов, виртуальных концертных залов, оцифровка книжных памятников и др.) и с развитием компетенций работников культуры (создание центров непрерывного образования, повышение квалификации, патриотическое воспитание и др.). Значительная часть инициатив национального проекта «Культура» требует большой объем финансирования. Если рассмотреть структуру федерального бюджета в разрезе национальных проектов, затраты на культуру занимают первое место (24,6 %), превышая уровень расходов на нацпроект «Здравоохранение» (в 2021 году – в 7,9 раза)<sup>12</sup>. Масштабность национальных проектов, их влияние на конкурентоспособность страны в целом и решение проблем индивидов в частности сделали нацпроекты предметом пристального внимания, в том числе и в научной среде (Ажлуни и Шарыгина, 2019; Иванов и Бухвальд, 2019; Ленчук, 2020).

Таким образом, управление социальным развитием территорий является значимым направлением государственной политики, что отражено в ключевых стратегических документах федерального уровня. Однако, как уже указывалось ранее, ни в отечественной науке, ни в нормативных источниках нет единого

<sup>11</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21.07.2020 № 474. URL: <https://base.garant.ru/74404210/> (дата обращения: 05.08.2023).

<sup>12</sup> Федеральный бюджет в разрезе национальных проектов за 2021 год [Электронный ресурс] // Портал «Госрасходы». URL: <https://spending.gov.ru/budget/np/?year=2021> (дата обращения: 05.08.2023).

понимания категорий «социальная сфера», «социальное развитие» и др. Более того, уже ставшее традиционным словосочетание «социально-экономическое развитие» усложняет разделение этих категорий. Например, в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дефиниция «социально-экономическое развитие» встречается 91 раз, «социально-экономическая политика» – 26 раз, без отдельного рассмотрения этих направлений.

Цель статьи – предложить методологический подход к пониманию сущности категории «управление социальным развитием» в привязке к территориальным социально-экономическим системам (регион, муниципальное образование).

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Социальное развитие может рассматриваться в узком смысле – как развитие человека. С этой позиции данное понятие раскрывается в докладе Программы развития ООН «Реальное богатство народов: пути к развитию человека». В соответствии с представленным в нем определением «это процесс расширения свободы людей жить долгой, здоровой и творческой жизнью, свободы на осуществление других целей, которые, по их мнению, обладают ценностью; активно участвовать в обеспечении справедливости и устойчивого развития на нашей общей планете»<sup>13</sup>. Очевидно, что развитие определяется как процесс, но не рост благосостояния, а «расширение свободы» в достижении целей, имеющих индивидуальную ценность для каждого человека в рамках общей ограниченности ресурсов среды обитания.

С другой стороны, развитие человека определяется степенью его участия в управленческих, политических и экономических процессах и пониманием своего вклада в эти процессы. Это касается и устойчивого развития. Более того, именно изменение мировоззрения населения на пути его социального развития определяет возможность самой идеи устойчивого развития мира. В продолжение этой идеи ООН был разработан индекс развития человеческого потенциала, рассчитываемый на базе трех измерений (здоровье, образование, уровень жизни) и четырех индикаторов (валовой национальный доход в расчете на одного человека, средняя продолжительность обучения, ожидаемая продолжительность обучения и ожидаемая продолжительность жизни).

В настоящее время чаще говорят об уровне социального благополучия. В зарубежных подходах под социальным благополучием, как правило, понимается широкий выбор возможностей для удовлетворения потребностей (Dolan and Peasgood, 2008; Hausman and McPherson, 2009). Есть авторы, идентифицирующие социальное благополучие с личным ощущением счастья (Сушко, 2020; Eid and Larsen, 2008), определяющие его как компонент субъективного ощущения качества жизни (Sóres and Petó, 2015; Рябов, 2016) или как целевой ориентир действий институтов власти и иных организаций (Костина и др., 2020).

В исследованиях, посвященных вопросам управления социальным развитием, зачастую оно связано с социальным обеспечением общества в целом или отдельных категорий граждан (Hartley et al., 2022; Costa and Gerard, 2021; Huang and Yang, 2021).

<sup>13</sup> *Реальное богатство народов: пути к развитию человека: доклад о развитии человека 2010.* / пер. с англ.; ПРООН. М.: Весь Мир, 2010. С. 22.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

### Методологические основы государственного управления социальным развитием

В нашем понимании (а оно опирается на классическое понятие «управление») управление социальным развитием представляет собой совокупность отношений ряда понятий, таких как цель управления, субъект и объект управления, воздействие, ресурсы и обратные связи (рис. 2).

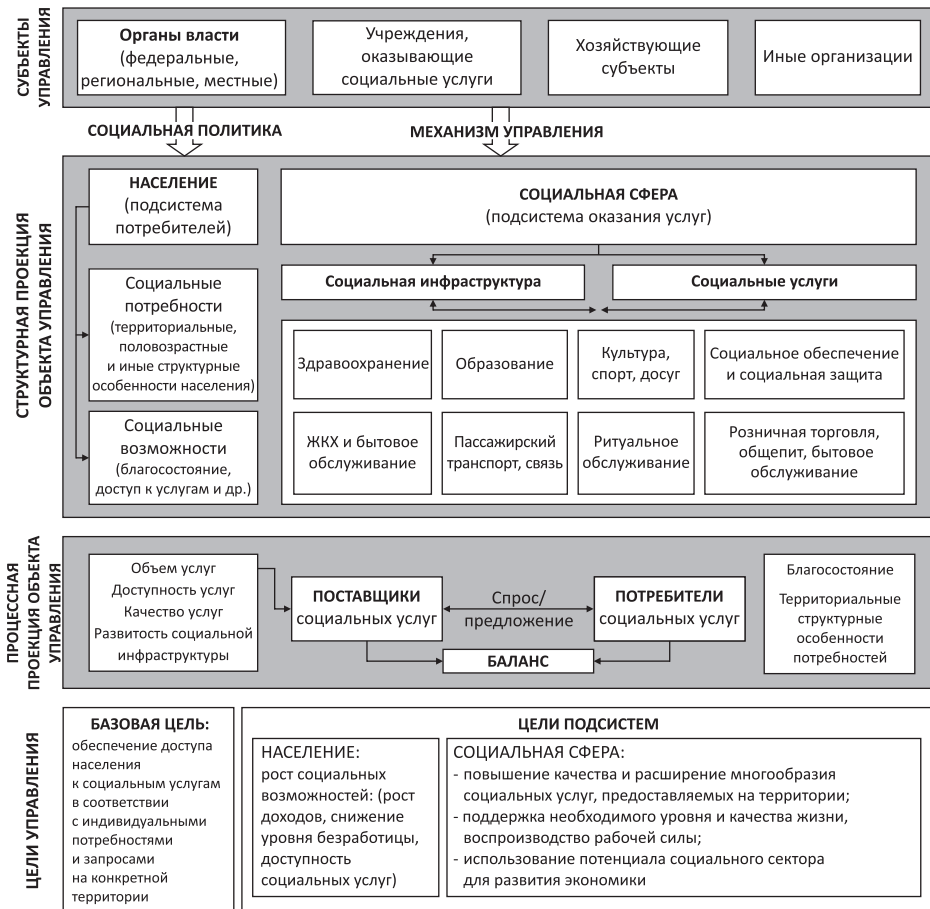


Рис. 2. Концептуальная схема управления социальным развитием территории / Fig. 2. Conceptual scheme for social development management of the territory

Источник: составлено авторами.

В качестве субъектов управления выступают:

1) органы публичной власти разных уровней – федерального, регионального, местного и разных ветвей – законодательной (представительной), исполнительной. Данные субъекты определяют условия социального разви-

тия на макроуровне: устанавливают общие принципы социальной политики и минимальные социальные стандарты, разрабатывают и реализуют государственные и муниципальные программы, обеспечивают, организуют, финансируют работу учреждений социальной инфраструктуры;

2) хозяйствующие субъекты (организации и предприятия тех или иных организационно-правовых форм), формирующие микроуровень социального развития. Результаты их деятельности определяют уровень и в некоторой степени качество жизни граждан;

3) организации и учреждения, предоставляющие услуги населению (в том числе учреждения образования, здравоохранения, соцобслуживания, то есть учреждения социальной инфраструктуры);

4) другие общественные организации (религиозные, благотворительные учреждения, общественные организации, политические партии, научные сообщества и т. д.).

В отношении субъектов управления важным является распределение полномочий и определение круга решаемых вопросов, особенно это касается органов публичной власти.

В понимании объекта управления социальным развитием также существуют различные подходы. Как правило, в качестве объекта рассматривают либо население, либо социальную сферу. А. Ю. Бубнова и ее соавторы выделяют два аспекта социальной политики: условия жизни людей и «всевозможные потребности отдельных индивидов» (Бубнова и др., 2018, с. 96).

В нашем понимании объект управления можно исследовать в двух проекциях – структурной и процессной (динамичной).

С точки зрения структурной составляющей объектом управления является само население как потребитель социальных услуг и подсистема оказания социальных услуг (социальная сфера). Население – это не просто общая масса получателей услуг, а совокупность индивидуальных потребителей, которые отличаются как характером потребностей (в зависимости от места проживания, пола, возраста, категории и т. д.), так и социальными возможностями (в зависимости от своего благосостояния, территориального или иного доступа к услугам и т. д.). Вторая подсистема объекта управления – социальная сфера, представляющая собой базу для возможностей реализации комплекса потребностей населения. В нормативных актах нет официально установленного термина «социальная сфера», но, как правило, ее рассматривают в двух аспектах: как сферу удовлетворения множества жизненных потребностей, в том числе и духовных (Бобков, 2016, с. 36), и как совокупность услуг, которые оказывают соответствующие социальные отрасли (в более узком смысле). По нашему мнению, социальная сфера включает совокупность социальных услуг – мероприятий по оказанию помощи жителям для улучшения условий их жизнедеятельности, а также инфраструктуру, которая обеспечивает предоставление данных услуг. Указанные услуги можно с определенными допущениями разделить на услуги, направленные на удовлетворение социально-культурных потребностей (включая образование, здравоохранение, культуру и спорт, ритуальное обеспечение, соцзащиту), и услуги, направленные на удо-

влетворение общественно-экономических потребностей (розничная торговля, общепит, транспорт и связь, ЖКХ, бытовое обслуживание).

С точки зрения процессной составляющей объектом управления социальным развитием является баланс между спросом и предложением поставщиков и потребителей социальных услуг. В соответствии с Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>14</sup> поставщик социальных услуг – это юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, осуществляющее социальное обслуживание. По всем услугам сформированы стандарты, в рамках которых определяются объем, периодичность и качество услуги. Потребителями социальных услуг является население с учетом его индивидуальных потребностей и возможностей их удовлетворения.

Любое управление отличается от простого воздействия наличием цели. В отношении управления социальным развитием можно выделить главную цель – обеспечение доступа населения к социальным услугам в соответствии с индивидуальными потребностями и запросами населения на конкретной территории. Отдельно можно указать цели подсистем. Для населения целями, помимо удовлетворения потребности в социальных услугах, являются рост социальных возможностей: увеличение доходов, снижение уровня безработицы, расширение доступа к социальным услугам и др. Цели подсистемы социальной сферы (их условно можно назвать целями социальной политики) – это повышение качества и расширение многообразия социальных услуг, предоставляемых на территории; поддержка необходимого уровня и качества жизни, воспроизводство рабочей силы; создание условий для самореализации граждан, в том числе экономической возможности реализовывать свои навыки и способности; использование потенциала социального сектора для развития экономики.

Механизм управления социальным развитием представляет собой комплекс инструментов и методов, с помощью которых субъект управления может воздействовать на объект для достижения установленных целей. Со стороны публичной власти механизм управления выражается в социальной политике и ее инструментах, реализуемых на стратегическом, тактическом и оперативном уровнях управления. Среди методов управления можно выделить экономические, организационно-административные, социальные, социально-психологические, а также методы самоуправления.

### **Стратегические направления совершенствования системы государственного управления социальным развитием территорий**

Общий вектор социального развития страны должен коррелировать с первой и главной задачей национальной безопасности страны – «сбережением народа России и развитием человеческого потенциала»<sup>15</sup> во всех проекциях: демографической (рост продолжительности жизни, снижение показателей смертности, укрепление здоровья), экономической (рост благосостояния,

<sup>14</sup> Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/70552648/> (дата обращения: 05.08.2023).

<sup>15</sup> О Стратегии национальной безопасности ...

обеспечение достойной жизни), политической, культурной (свободное развитие человека), а также в проекции качества жизни (улучшение жилищных условий, получение качественного образования).

Современную демографическую ситуацию в России можно охарактеризовать как «депопуляцию», «демографический кризис», «демографическую яму» (Морозова и др., 2012, с. 214).

Глобальные трансформации и формирование нового государства кардинально изменили характеристики естественного движения населения России: смертность начала значительно превышать рождаемость. С 2008 года стали проводить активную политику по изменению этих тенденций, которая принесла определенные плоды: в 2012 году уровень рождаемости впервые превысил смертность населения, то есть произошел «перелом так называемого “российского креста”» (Кулешов, 2014, с. 8). Однако уже в 2016 году ситуация опять изменилась: меры поддержки рождаемости перестали давать необходимые результаты, а впоследствии на показатели смертности значительно повлияло распространение коронавирусной инфекции (рис. 3).

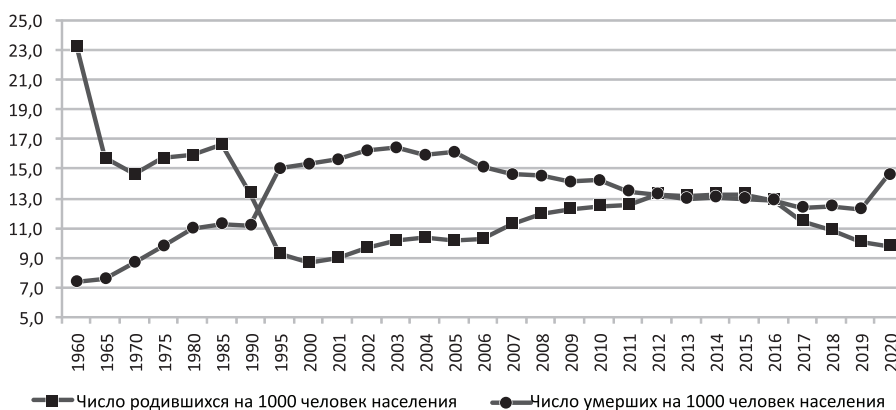


Рис. 3. Динамика смертности и рождаемости на 1000 человек населения в России / Fig. 3. Dynamics of mortality and birth rate per 1000 population in Russia

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

При этом естественное снижение численности населения Российской Федерации не компенсируется миграционным приростом. При этом растут показатели демографической нагрузки на трудоспособное население. К 2050 году доля лиц старше 60 лет в общей численности жителей планеты повысится с текущих 11,7 до 21,1 %<sup>16</sup>, в Российской же Федерации к указанному сроку практически треть населения будет старше этого возраста (Шабунова и Барсуков, 2015, с. 83). Подобная ситуация ставит крайне сложные задачи как перед государством и обществом, так и перед всеми ключевыми сферами жизне-

<sup>16</sup> 10 глобальных вызовов перед социальным обеспечением [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Междунар. ассоц. соц. обеспечения. 2016. С. 17. URL: <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/5-TenChallenges%20WSSF%202016-LR-218359.pdf> (дата обращения: 05.08.2023).

деятельности. Помимо увеличения нагрузки на трудоспособное население в части финансирования пенсионного обеспечения, рост доли пожилых граждан приводит к необходимости повышать производительность труда, расширять участие населения в формальных трудовых отношениях, дополнительно финансировать систему здравоохранения для страхования выбытия из производственного процесса рабочих кадров, развивать превентивную медицину.

На подобные тенденции, составлявшие значительную угрозу устойчивости пенсионной системы страны, органы публичной власти Российской Федерации вынуждены были отреагировать повышением пенсионного возраста. Такая практика уже стала рядовым явлением не только в европейских странах. Пенсионная реформа 2019–2028 годов, предусматривающая постепенный подъем пенсионного возраста от 55 до 60 лет для женщин и от 60 до 65 для мужчин, уже обеспечила снижение количества пенсионеров при сохранении тенденции роста численности лиц старше 60 лет.

Несмотря, однако, на свою очевидную обоснованность, принятые меры могут повлечь рост бедности среди работающего пожилого населения. На рисунке 4 представлено отношение заработной платы лиц пожилого возраста к средней заработной плате работников организаций. Отчетливо прослеживается отрицательная динамика во всех возрастных группах пожилого населения. Население старше 55 лет вынуждено работать, но уровень их заработной платы сильно недотягивает до средней величины оплаты труда работников.

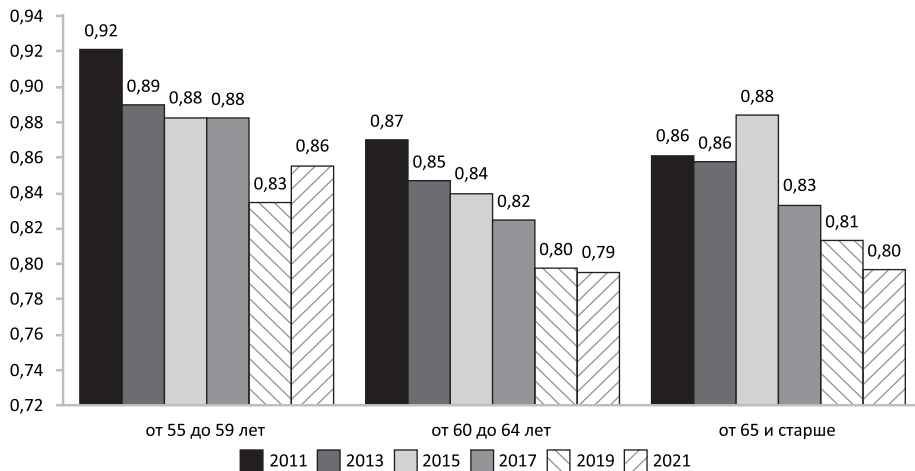


Рис. 4. Отношение заработной платы людей пожилого возраста к среднемесячной заработной плате работников организаций в Российской Федерации в 2011–2021 гг., уд. ед. / Fig. 4. The ratio of senior citizens wages to the average employees monthly wages in the Russian Federation, 2011–2021, unit values

Источник: составлено авторами.

Наблюдаемый рост нагрузки на трудоспособное население определяет необходимость разработки мер по страхованию выбытия кадров из рабочего процесса. Прежде всего, нужна смена фокуса системы здравоохранения на вопросы

профилактики и укрепления здоровья, развития превентивной медицины, инвестирования в снижение факторов риска здоровья. Кроме того, вынужденное повышение пенсионного возраста должно сопровождаться комплексом дополнительных мер, снижающих уровень бедности пожилого населения.

Также одним из важных направлений совершенствования системы государственного управления социальным развитием является формирование проактивной институциональной среды для адаптации рынка труда и социальной сферы к цифровизации. Всеобщая цифровизация, переход к «индустрии 4.0» в значительной степени меняют требования к компетенциям человеческого капитала и трансформируют традиционную линейную траекторию трудовой жизни. Многие профессии устаревают и становятся невостребованными, на смену человеческим компетенциям приходят цифровые технологии. Одновременно возникает спрос на новые профессии, навыки, и это не может не влиять на государственную политику в сфере образования, занятости, социального обеспечения.

Неопределенность и многоплановость сложившейся ситуации требуют предвидения будущего (Зеер и др., 2021), опережающего взгляда каждого человека на собственное профессиональное развитие (Третьякова, 2020). Между тем российский рынок образовательных услуг не успевает адаптироваться к требованиям рынка труда. По мнению ряда авторов, наиболее сложной задачей является кадровое обеспечение сектора информационно-коммуникационных технологий (Миролюбова и Радионова, 2020, с. 264). Так, в 2021 году численность выпускников государственных вузов по направлению «Информатика и вычислительная техника» в России составляла всего 8 %, и эта цифра не менялась с 2017 года. Доля занятых в секторе ИКТ – 1,7 % – оставалась практически неизменной с 2010 года<sup>17</sup>. Кроме того, развитие самозанятости, формата удаленной работы, появление новых производственных процессов изначально не предусматривают ни безопасности труда, ни социального обеспечения. Задача государства – своевременное законодательное реагирование на распространение цифровых технологий в части обеспечения социальной защиты и трудовых прав работников.

Одним из последствий формирования цифровой экономики является кастомизация (индивидуализация) услуг. Это касается медицины (персонализированная медицина), образования (индивидуальные образовательные траектории), иных областей человеческой деятельности. Очевидно, что новый тренд, наблюдаемый в экономике в целом, необходимо учитывать и при реализации социальной политики.

Также необходимо искать дополнительные инвестиции для социальной сферы. Как отмечают исследователи, на сегодняшний день возможности государства по нивелированию рисков за счет мер социальной поддержки граждан, не работающих официально, существенно сокращаются (Садовая и др., 2019, с. 62). В условиях ограниченных бюджетных ресурсов важно привлекать инвесторов и другие источники финансирования рынка социальных услуг

<sup>17</sup> *Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации* [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. 2023. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity> (дата обращения: 05.08.2023).

(краудсорсинг и др.), а кроме того, максимизировать использование некапиталоемких инструментов повышения доступности и качества социальных услуг.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, управление социальным развитием есть целенаправленное воздействие субъектов управления: органов публичной власти, хозяйствующих субъектов, организаций, учреждений, оказывающих услуги населению, иных общественных организаций и учреждений – на объект управления. Объектом социального управления в структурном аспекте являются население (совокупность индивидуальных потребителей, отличающихся характером потребностей и социальными возможностями) и подсистема оказания социальных услуг (комплекс социальных услуг и инфраструктура, обеспечивающая оказание этих услуг). С позиции процессной составляющей объектом управления социальным развитием является баланс между спросом и предложением поставщиков и потребителей социальных услуг. Цель управления – обеспечение доступа населения к социальным услугам в соответствии с индивидуальными потребностями и запросами населения на конкретной территории. Механизм управления социальным развитием выражается в социальной политике и ее инструментах, реализуемых на стратегическом, тактическом и оперативном уровнях управления.

В целом для эффективной социальной политики важно обеспечить согласованность целей и задач стратегического управления (долгосрочные цели, ориентированные на будущее и зафиксированные, например, в Стратегии социально-экономического развития территории), тактического (способы и ресурсы достижения стратегических целей на конкретных территориях, зафиксированные, например, в государственных и муниципальных программах) и оперативного (решение текущих ежедневных задач).

При этом общем едином векторе, принципах, институциональных условиях социального развития страны, устанавливаемых на федеральном уровне, в каждом регионе должен быть свой уникальный механизм управления социальным развитием, который учитывает особенности конкретной территории (ее экологию, климат, экономику) и проживающего на ней населения (его половозрастной состав, образовательный уровень, потребности и др.). Механизм должен носить проактивный характер. Субъекты управления, прежде всего органы публичной власти, должны переходить от модели решения проблем к модели превентивного действия против потенциальных угроз, и это касается не только демографии. В совокупности с этим должен быть выстроен механизм обратной связи как реакции населения на процессы и результаты управления социальным развитием.

## **Список источников**

*Ажлуни А. М., Шарыгина О. Л.* Национальные проекты России и их реализация // Вестник аграрной науки. 2019. № 6. С. 72–76. <https://doi.org/10.15217/issn2587-666X.2019.6.72>.

Бобков В. А. Понятие социальной сферы: экономическое содержание и законодательные основы // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2016. № 1. С. 35–37.

Бубнова А. Ю., Рожкова Е. В., Шилина С. А. и др. Социологический анализ социальной политики государства в современном обществе // Научный журнал «Дискурс». 2018. № 4. С. 96–107.

Зеер Э. Ф., Церковникова Н. Г., Третьякова В. С. Цифровое поколение в контексте прогнозирования профессионального будущего // Образование и наука. 2021. Т. 23, № 6. С. 153–184. <https://doi.org/10.17853/1994-5639-2021-6-153-184>.

Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53. <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2019-10067>.

Костина Е. Ю., Орлова Н. А., Панфилова А. О. Социальное благополучие в оценках жителей Дальневосточного региона (на материалах социологического исследования) // Вестник Института социологии. 2020. Т. 11, № 1. С. 70–83. <https://doi.org/10.19181/vis.2020.11.1.627>.

Кулешов В. В. Современные вызовы социально-экономическому развитию России // ЭКО. 2014. Т. 14, № 12. С. 5–14.

Ленчук Е. Б. Национальные проекты в системе целеполагания социально-экономического развития России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. Т. 225, № 5. С. 79–90. <https://doi.org/10.38197/2072-2060-2020-225-5-79-90>.

Миролюбова Т. В., Радионова М. В. Роль сектора ИКТ и факторы цифровой трансформации региональной экономики в контексте государственного управления // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2020. Т. 15, № 2. С. 253–270. <https://doi.org/10.17072/1994-9960-2020-2-253-270>.

Морозова Е. А., Челомбитко А. Н., Андреева Л. М. Демографическая ситуация и ее влияние на социально-экономическое развитие региона // Вестник Кемеровского государственного университета. 2012. № 2. С. 213–219.

Рябов В. Б. Субъективное качество жизни и дауншифтинг // Вестник Московского Университета. Серия 14. Психология. 2016. № 3. С. 95–106. <https://doi.org/10.11621/vsp.2016.03.95>.

Садовая Е. С., Сауткина В. А., Зенков А. Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. М.: ИМЭМО РАН, 2019. 190 с.

Сушко П. Е. Счастье и социальное благополучие в оценках россиян: проблема разграничения понятий // Социологическая наука и социальная практика. 2020. Т. 8, № 1. С. 48–62. <https://doi.org/10.19181/snsp.2020.8.1.7094>.

Третьякова В. С. Теоретико-методологический анализ проблемы профессионального становления и развития личности // Современная высшая школа: инновационный аспект. 2020. Т. 12, № 1. С. 61–70. <https://doi.org/10.7442/2071-9620-2020-12-1-61-70>.

Шабунова А. А., Барсуков В. Н. Тенденции демографического старения населения российской федерации и пути их преодоления // Проблемы развития территории. 2015. № 1. С. 76–87.

Costa F., Gerard F. Hysteresis and the welfare effect of corrective policies: Theory and evidence from an energy-saving program // Journal of Political Economy. 2021. vol. 129, № 6, pp. 1705–1743. <https://doi.org/10.1086/713729>.

*Dolan P., Peasgood T.* Measuring well-being for public policy: Preferences or experiences? // *Journal of Legal Studies*. 2008. Vol. 37, № S2. P. 5–31. <https://doi.org/10.1086/595676>.

*Hartley R. P., Lamarche C., Ziliak J. P.* Welfare reform and the intergenerational transmission of dependence // *Journal of Political Economy*. 2022. Vol. 130, № 3. P. 523–565. <https://doi.org/10.1086/717893>.

*Hausman D., McPherson M.* Preference satisfaction and welfare economics // *Economics and Philosophy*. 2009. Vol. 25, № 1. P. 1–25. <https://doi.org/10.1017/S0266267108002253>.

*Huang P.-C., Yang T.-T.* The welfare effects of extending unemployment benefits: Evidence from re-employment and unemployment transfers // *Journal of Public Economics*. 2021. Vol. 202. Art. № 104500. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104500>.

*Sörös A., Pető K.* Measuring of subjective quality of life // *Procedia Economics and Finance*. 2015. Vol. 32. P. 809–816. [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(15\)01466-5](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(15)01466-5).

*The science of subjective well-being* / Ed. by M. Eid, R. J. Larsen. New York: The Guilford Press, 2008. 546 p.

### **Информация об авторах**

**А. Г. Атаева** – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник сектора экономики и управления развитием территорий Института социально-экономических исследований – обособленного структурного подразделения ФГБНУ Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук, 450075, Россия, г. Уфа, пр-т Октября, 71

SPIN-код (РИНЦ): 5088-2550

AuthorID (РИНЦ): 672203

Web of Science ResearcherID: O-4507-2015

Scopus Author ID: 57200550698

**В. В. Орешников** – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник сектора экономико-математического моделирования Института социально-экономических исследований – обособленного структурного подразделения ФГБНУ Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук, 450075, Россия, г. Уфа, пр-т Октября, 71

SPIN-код (РИНЦ): 3063-1615

AuthorID (РИНЦ): 641144

Web of Science ResearcherID: O-4512-2015

Scopus Author ID: 57207357557

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

*Статья поступила в редакцию 09.08.2023; одобрена после рецензирования 30.09.2023; принята к публикации 30.09.2023.*

## References

- Azhluni, A. M. and Sharygina, O. L. (2019), "National projects of Russia and their financing", *Bulletin of Agrarian Science*, no. 6, pp. 72–76, <https://doi.org/10.15217/issn2587-666X.2019.6.72>.
- Bobkov, V. A. "Concept of social sphere: Economic substance and legal basis" (2016), *Vestnik Saratov State Socio-Economic University*, no. 1, pp. 35–37.
- Bubnova, A. Yu., Rozhkova, E. V., Shilina, S. A. et al. (2018), "Sociological analysis of social policy in modern society", *DISCOURSE*, no. 4, pp. 96–107.
- Zeer, E. F., Tserkovnikova, N. G. and Tretyakova, V. S. (2021), "Digital generation in the context of predicting the professional future", *The Education and science journal*, vol. 23, no. 6, pp. 153–184, <https://doi.org/10.17853/1994-5639-2021-6-153-184>.
- Ivanov, O. B. and Buchwald, E. M. (2019), "National projects of Russia: Regional dimension", *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*, no. 1, pp. 37–53, <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2019-10067>.
- Kostina, E. Y., Orlova, N. A. and Panfilova, A. O. (2020), "Social well-being as evaluated by the population of the Far East region", *Bulletin of the Institute of Sociology (Vestnik instituta sotziologii)*, vol. 11, no. 1, pp. 70–83, <https://doi.org/10.19181/vis.2020.11.1.627>.
- Kuleshov, V. V. (2014), "Current challenges of the socio-economic development of Russia", *EKO*, vol. 44, no. 12, pp. 5–14.
- Lenchuk, E. B. (2020), "National projects in the goal-setting system of social and economic development of Russia", *Scientific Works of the Free Economic Society of Russia*, vol. 225, no. 5, pp. 79–90, <https://doi.org/10.38197/2072-2060-2020-225-5-79-90>.
- Mirolubova, T. V. and Radionova, M. V. (2020), "ICT sector role and digital transformation factors in the regional economy in the context of public governance", *Perm University Herald. Economy*, vol. 15, no. 2, pp. 253–270, <https://doi.org/10.17072/1994-9960-2020-2-253-270>.
- Morozova, E. A., Chelombitko, A. N. and Andreeva, L. M. (2012), "The demographic situation and its influence on the region socioeconomic development", *The Bulletin of Kemerovo State University*, no. 2, pp. 213–219.
- Ryabov, V. B. (2016), "Subjective quality of life and downshifting", *Lomonosov Psychology Journal*, no. 3, pp. 95–106, <https://doi.org/10.11621/vsp.2016.03.95>.
- Sadovaya, E. S., Sautkina, V. A. and Zenkov, A. R. (2019), *Formirovaniye novoy sotsial'noy rea"nosti: tekhnologicheskiye vyzovy* [Formation of a new social reality: Technological challenges], IMEMO, Moscow, Russia.
- Sushko, P. E. (2020), "Happiness and social well-being in the estimates of Russians – The problem of differentiation of concepts", *Sociologicheskaja nauka i social'naja praktika*, vol. 8, no. 1, pp. 48–62, <https://doi.org/10.19181/snsp.2020.8.1.7094>.
- Tretyakova, V. S. (2020), "Theoretical and methodological analysis of the problem of professional formation and personal development", *Contemporary Higher Education: Innovative Aspects*, vol. 12, no. 1, pp. 61–70, <https://doi.org/10.7442/2071-9620-2020-12-1-61-70>.
- Shabunova, A. A. and Barsukov, V. N. (2015), "Trends in the demographic ageing of population of the Russian Federation and ways to overcoming them", *Problems of Territory's Development*, no. 1, pp. 76–87.

Costa, F. and Gerard, F. (2021), “Hysteresis and the welfare effect of corrective policies: Theory and evidence from an energy-saving program”, *Journal of Political Economy*, vol. 129, no. 6, pp.1705–1743, <https://doi.org/10.1086/713729>.

Dolan, P. and Peasgood, T. (2008), “Measuring well-being for public policy: Preferences or experiences?”, *Journal of Legal Studies*, vol. 37, no. S2, pp. 5–31, <https://doi.org/10.1086/595676>.

Hartley, R. P., Lamarche, C. and Ziliak, J. P. (2022), “Welfare reform and the inter-generational transmission of dependence”, *Journal of Political Economy*, vol. 130, no. 3, pp. 523–565, <https://doi.org/10.1086/717893>.

Hausman, D. and McPherson, M. (2009), “Preference satisfaction and welfare economics”, *Economics and Philosophy*, vol. 25, no. 1, pp. 1–25, <https://doi.org/10.1017/S0266267108002253>.

Huang, P.-C. and Yang, T.-T. (2021), “The welfare effects of extending unemployment benefits: Evidence from re-employment and unemployment transfers”, *Journal of Public Economics*, vol. 202, art. no. 104500, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104500>.

Sóris, A. and Pető, K. (2015), “Measuring of subjective quality of life”, *Procedia Economics and Finance*, vol. 32, pp. 809–816, [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(15\)01466-5](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(15)01466-5).

Eid, M. and Larsen, R. J. (eds.) (2008), *The science of subjective well-being*, The Guilford Press, New York, NY, US.

### **Information about the authors**

**A. G. Ataeva** – Candidate of Economics, Senior Researcher of the Sector of Economics and Territory Development Management, Institute of Social and Economic Researches – Subdivision of the Ufa Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences, 71 Oktyabrya Ave., Ufa, 450075, Russia

SPIN-code (RSCI): 5088-2550

AuthorID (RSCI): 672203

Web of Science ResearcherID: O-4507-2015

Scopus Author ID: 57200550698

**V. V. Oreshnikov** – Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher of the Sector of Economic and Mathematical Modeling, Institute of Social and Economic Researches – Subdivision of the Ufa Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences, 71 Oktyabrya Ave., Ufa, 450075, Russia

SPIN-code (RSCI): 3063-1615

AuthorID (RSCI): 641144

Web of Science ResearcherID: O-4512-2015

Scopus Author ID: 57207357557

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article.

The authors declare no conflicts of interests.

*The article was submitted 09.08.2023; approved after reviewing 30.09.2023; accepted for publication 30.09.2023.*