

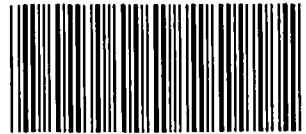
На правах рукописи



Бычкова Евгения Александровна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ АНТИКРИЗИСНАЯ ПОЛИТИКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ (2008-2010гг.)**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии



4840708

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

17 МАР 2011

Москва 2011

Диссертация выполнена на кафедре истории и теории политики
факультета политологии МГУ имени М. В. Ломоносова.

Научный руководитель: доктор политических наук,
профессор **Василенко И. А.**

Официальные оппоненты: доктор философских наук,
профессор Пугачев В.П.
кандидат политических наук
Шлык Р.Ю.

Ведущая организация: Российская академия государственной
службы при Президенте Российской
Федерации

Защита состоится «21» февраля 2011 г. в 15:00 на заседании
диссертационного совета Д.501.001.47 при Московском государственном
университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва,
Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, ауд. ____

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Отдела
диссертаций Фундаментальной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова
(сектор «А», 8-й этаж, к. 812) по адресу: Ломоносовский проспект, д. 27.

Автореферат разослан «16» января 2011 г.

И.о. ученого секретаря
Диссертационного совета Д 501.001.47
доктор философских наук, профессор



Шелистов Ю.И.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется высокой политической значимостью и недостаточной разработанностью в отечественной политологической литературе проблем антикризисной политики в социальной сфере. В современном российском законодательстве отсутствует проработанная база для антикризисной политики, что во многом связано с развитием страны в советский период. Из-за идеологической несовместимости понятий «социализм» и «кризис» в то время не было необходимости в развитии такой научно-практической сферы. Но в последующие годы развития в условиях социально-экономического кризиса, связанного с переходом к рыночной экономике и новой общественной структуре, эта тема стала крайне актуальной, обратив на себя внимание отечественных политологов.

Активные разработки в области государственной антикризисной политики в социальной сфере начались лишь в последние годы. Ввиду необходимости борьбы с последствиями мирового экономического кризиса их актуальность резко возросла. На сегодняшний день перед российскими политиками стоит задача вывода страны из кризиса путём наименьших потерь, что требует особого внимания к антикризисной социальной политике. Сложность этой задачи обусловлена необходимостью реализации комплекса противоречащих друг другу мер. Для нивелирования существующих тенденций кризисного развития необходимо менять содержание и целевую ориентацию реформ. Однако, значительные изменения в социально-экономической сфере могут углубить кризис. Поэтому особую актуальность обретает научная разработка проблем государственной антикризисной политики в социальной сфере с опорой на новейшие достижения мировой политической мысли.

В настоящее время концепция государственной антикризисной политики в социальной сфере находится на стадии становления. Данное

исследование государственной антикризисной политики РФ в социальной сфере сосредоточено на трёх направлениях – борьбе с безработицей, улучшении ситуации в области здравоохранения и усилении социальной поддержки льготных и малозащищённых категорий населения. Выбор автором исследования указанных направлений обусловлен высокой значимостью принятия государственных антикризисных мер по каждому из них. Борьба с безработицей обретает особое значение в контексте нивелирования последствий мирового экономического кризиса. Необходимость нейтрализации кризисных тенденций в сфере здравоохранения обусловлена социальной важностью данной сферы – меры, принимаемые в этом направлении, влияют непосредственно на жизнь граждан РФ. По этой же причине крайне важно усиление социальной поддержки наиболее уязвимых слоёв населения – их жизнедеятельность напрямую зависит от государственной поддержки. Об особой значимости данных направлений свидетельствует и их выбор в качестве приоритетных при разработке программ антикризисных действий Правительства РФ на 2009 – 2010 гг.

Автор руководствуется пониманием кризиса, свойственным адептам системного подхода, согласно которому кризис – явление, затрагивающее все сферы жизнедеятельности общества в силу взаимосвязанности их функционирования, и имеющее тенденцию к разрастанию, в процессе которого оно захватывает и углубляет имеющиеся в обществе проблемы¹. Поэтому в ходе исследования проводится анализ антикризисных мер, направленных не только на минимизацию негативных последствий мирового экономического кризиса, но и на борьбу с кризисными тенденциями, присутствовавшими в социальной сфере РФ до его начала. С этой точки зрения актуален политический анализ реализуемых мер и выработка рекомендаций по их корректировке с учётом всех выявленных в ходе претворения в жизнь достоинств и недостатков.

¹ Boin A. Crisis Management. SAGE Publications Ltd., 2008. P.2.

Степень разработанности проблемы. Исследования проблем государственной антикризисной политики начались сравнительно недавно, но теоретико-методологические основы для их изучения были заложены в рамках классических политологических направлений. Попытка систематизации западных политологических подходов к государственной антикризисной политике произведена А. Бойном, П. Хартом, Э. Стерном².

В числе исследователей – адептов эволюционного подхода можно назвать Е. Брандта³ и Дж. Кристиансена⁴; среди современных сторонников синергетического подхода – Л. Джонсон⁵, Д. Леви⁶; изучением системного подхода занимаются М. Болтон и Г. Столкис⁷; в рамках ситуационного подхода к антикризисной политике работают В.Кумбс и Ш.Холодэй⁸; способы применения инновационного подхода к ней изучают Д.Дайермейер, В.Хопп⁹. Попытку систематизировать практический опыт разных стран в сфере государственной антикризисной политики сделали политологи К.Линборг¹⁰, С.Козн¹¹ и др.

В процессе анализа формирования государственной антикризисной политики необходимо опираться на научные разработки в области антикризисного управления, которых за последние годы в РФ было издано достаточно много. Наиболее известны среди них в основном исследования экономической направленности, таких авторов, как Э.А. Уткин¹², А.Г. Грязнова¹³, Н.Н. Кожевников¹⁴. Однако большинство работ является

² The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure. Arjen Boin, Paul 't Hart, Cambridge University Press, 2005.

³ Brandt E.N. Research administration in a time of change. SRA j. - Chicago, 1997, vol. 29, N1/2.

⁴ Christiansen J.A. Building the innovative organization: Management systems that encourage innovation. New York: St. Martin's Press, 2000.

⁵ Dooley K. & Johnson L. TQM, Chaos, and Complexity. Human Systems Management, 1995, vol. 14, No. 4.

⁶ Levy D. Chaos Theory and Strategy: Theory, Application, and Managerial Implications. Strategic Management Journal. 1994, vol. 15.

⁷ The Complex Adaptive System// The Public Sector Innovative Journal, vol.13 (3), 2008.

⁸ Initial Tests of the Situational Crisis Theory// Management Communication Quarterly, Vol. 16, No. 2, 2002.

⁹ Innovating Under Pressure – Towards A Science of Crisis Management// Northwestern University, April 6, 2006.

¹⁰ C.Lindborg: European Approaches to Civilian Crisis Management. Published by British American Security Information Council, 2002.

¹¹ S.Cohen: Public Management and Public Service. Columbia University, 1997.

¹² Справочник кризисного управляющего. Под ред. проф. Уткина Э.А. М., 1999.

¹³ Антикризисный менеджмент. Под ред. проф. Грязновой А.Г. М., 1999.

¹⁴ Кожевников Н.Н., Борисов Е.И. Основы антикризисного управления предприятиями. М., 2005.

описанием западных теорий антикризисного управления, полезных в компаративном плане, но не всегда применимых в российских условиях.

Тематика государственной антикризисной политики в социальной сфере РФ разработана крайне недостаточно, хотя сейчас внимание к ней исследователей возрастает. С точки зрения государственного регулирования кризисных ситуаций данной проблематикой занимаются В.А. Медведев¹⁵, М.Л. Шакуум¹⁶, Д.С. Львов¹⁷.

Важное место в государственной антикризисной политике занимает разработка стратегий выхода из кризиса и его предупреждения. Изучением этих вопросов занимаются К. Боумэн¹⁸, А.Дж. Стрикленд¹⁹, отечественные исследователи А.О. Веснин²⁰, А.И. Наумов²¹. Роль инноваций в процессе реализации антикризисной политики рассматривают Б. Твисс²², В.М. Аньшин²³. Изучением государственного антикризисного регулирования в социально-экономической сфере, разработкой системы критериев кризисов в ней занимаются А.Д. Поршнев²⁴, К.А. Соловьёв²⁵ и др. Большое значение для государственной антикризисной политики имеют разработки в сфере риск-менеджмента А.Н. Фомичева, К.В. Балдина²⁶, С.А. Филин²⁷.

В диссертационных работах последних лет проблематика антикризисной политики и управления раскрывается в основном с точки зрения экономической науки и социологии. Здесь можно выделить работы Бажутина А.С.²⁸, Гершанка А.А.²⁹. Механизмы преодоления экономического

¹⁵ Медведев В. А. Социальные императивы современной экономики и российские реалии. М., 1998.

¹⁶ Шакуум М. Л. Экономика России: от кризиса к стабильности и устойчивому росту. М., 1999.

¹⁷ Управление социально-экономическим развитием России./ Под ред. Львова Д.С., Поршнева А.Д. М., 2002.

¹⁸ Боумэн К. Основы стратегического менеджмента. М., 1997.

¹⁹ Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент: искусство разработки и реализации стратегии. М., 1998.

²⁰ Веснин А.О. Стратегическое управление. М., 1999.

²¹ Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент. М., 1994.

²² Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями. М., 1989.

²³ Инновационный менеджмент./ Под ред. В.М. Аньшина, А.А. Дагаева. М., 2003.

²⁴ Управление социально-экономическим развитием России./Под ред. Поршнева А.Г. М., 2002.

²⁵ Соловьёв К.А. Критерии оценки кризиса в социальной сфере (региональный аспект)/ Государственное управление в 21 веке: концепции, методы, технологии (сборник докладов). М., 2003.

²⁶ Балдин К.В. Риск-менеджмент: Особенности принятия управленческих решений в сложных ситуациях. М., 2006.

²⁷ Филин С.А., Гончаренко Л.П. Риск-менеджмент. М., 2010.

²⁸ Бажутин А.С. Антикризисное управление промышленным предприятием: Дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05. – Ижевск, 2009.

кризиса исследуются в диссертационной работе Цвикилевич Н.Г.³⁰, формирование антикризисной политики РФ прослежено в работе Юна Б.Г.³¹; пути взаимодействия государства, бизнеса и общества при решении социальных проблем – в работах Новоселицкого В.Л.³², Цветковой Б.Л.³³. Проблемы развития социальной сферы РФ рассматриваются в диссертациях Замаевой З.П.³⁴, Родиной И.В.³⁵, Тимченко Н.С.³⁶, Ткаченко В.С.³⁷, однако антикризисной политикой в социальной сфере эти авторы не занимались.

Итак, анализ научной разработанности темы показал, что, несмотря на появление в последние годы множества исследований, касающихся разных аспектов антикризисного управления и антикризисной политики, круг вопросов, затрагивающих государственную антикризисную политику в социальной сфере в отечественной науке практически не охвачен. Следовательно, данная тема нуждается во всестороннем изучении.

Эмпирическая основа исследования. Диссертация выполнена на основе анализа массива правовых и официальных источников, публикаций печатных и электронных СМИ. Это, прежде всего, Федеральные законы³⁸, акты Президента и Правительства Российской Федерации³⁹, ежегодные

²⁹ Гершанок А.А. Совершенствование организационно-экономического механизма антикризисного управления предприятием: Дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05. – Ижевск, 2010.

³⁰ Цвикилевич Н.Г. Механизм преодоления экономического кризиса в промышленном секторе региона: Дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05. – Ижевск, 2009.

³¹ Юн Б.Г. Социальные аспекты формирования антикризисной политики в России: Дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05. – СПб., 2003.

³² Новоселицкий В.Л. Моделирование эффективного взаимодействия организаций социальной сферы и экономики в промышленно развитом регионе: Дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05. – Ижевск, 2008.

³³ Цветкова Б.Л. Социальная ответственность бизнеса в современных российских условиях: Дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.04. – Н. Новгород, 2004.

³⁴ Замаева З.П. Институционализация социальной защиты населения в условиях современной России: Дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.04. – М., 2007.

³⁵ Родина И.В. Социальная проблематизация насилия в семье в современной России: Дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.04. – М., 2007.

³⁶ Тимченко Н.С. Социальная культура здравоохранения в российском обществе начала XXI века: проблемы и пути их решения: Дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.06. – Барнаул, 2007.

³⁷ Ткаченко В.С. Интеграция в российском обществе людей с инвалидностью: Дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.04. – Ставрополь, 2007.

³⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. N 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»; Федеральный закон Российской Федерации от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и др.

³⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2009 г. N 926 г. Москва «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2010 год»; Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) от 23 декабря 2009 г. N 1012н г. Москва «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей» и др.

Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации⁴⁰, отчёты о деятельности Правительства Российской Федерации⁴¹, программы и планы антикризисных действий Правительства Российской Федерации⁴², аналитические материалы, касающиеся разных аспектов государственной политики, данные статистических наблюдений, экспертные опросы.

Объектом исследования выступает современная государственная антикризисная политика РФ в социальной сфере в период 2008-2010гг. **Предметом** данного исследования являются современные антикризисные государственные программы РФ в социальной сфере, в частности, в области борьбы с безработицей, здравоохранения, социальной поддержки льготных и малозащищённых категорий населения.

Цели и задачи исследования. Основной целью данной работы является рассмотрение процесса формирования современной государственной социальной антикризисной политики РФ и оценка её эффективности по трём направлениям: здравоохранение, социальная поддержка, борьба с безработицей.

Для достижения цели работы в ней поставлен ряд задач:

1. рассмотреть основные теоретико-методологические подходы к государственной антикризисной политике, сформировавшиеся в западной и отечественной политологии и выявить среди них наиболее эффективный с позиции теоретико-методологического обоснования государственной антикризисной политики в социальной сфере;
2. выявить основные этапы формирования концепции государственной антикризисной политики;
3. рассмотреть основные направления современных антикризисных действий институтов государственной власти РФ в социальной сфере;
4. выявить ведущие тенденции и проблемные зоны в государственной

⁴⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2007 года; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 года; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2009 года.

⁴¹ Отчёт о результатах деятельности Правительства Российской Федерации за 2009 год и др.

⁴² Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год; План по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год и др.

антикризисной социальной политике РФ по трём направлениям: борьбе с безработицей, улучшению ситуации в сфере здравоохранения, усилению социальной поддержки малозащищённых слоёв населения;

5. проанализировать результаты принятых мер с точки зрения эффективности, выработать рекомендации по совершенствованию государственной социальной антикризисной политики по обозначенным направлениям.

Хронологические рамки исследования. Процесс формирования государственной антикризисной политики в социальной сфере РФ и используемые методы государственного антикризисного регулирования в ней исследуются в период с 2008 г. по 2010 г., т.е. с момента начала экономического кризиса, ускорившего разработку программ государственных антикризисных мер РФ в социальной сфере.

Методологическая основа исследования. Поскольку область исследования государственной антикризисной политики в социальной сфере находится на стыке ряда научных дисциплин (политологии, экономики, социологии, юриспруденции), настоящее исследование является междисциплинарным, в нём комплексно использована методология современных гуманитарных наук.

В рамках системного подхода государственная антикризисная политика рассматривается как целостное явление, состоящее из подсистем, изменение одной из которых требует корректировки, либо реконструкции всей системы. Структурно-функциональный подход акцентирует внимание на соответствии структуры системы выполняемым задачам и функциям, намечая пути оптимизации различных аспектов системы. Институциональное рассмотрение позволяет исследовать государственную антикризисную политику с позиции совершенствования институтов исполнительной власти.

Исторический метод использовался при изучении теоретико-методологических основ государственной антикризисной политики,

сложившихся в рамках западной и отечественной политической науки. Социологический подход позволил рассмотреть закономерности развития общества, влияющие на протекание кризиса, с целью выявить пути выхода из него. Юридический подход применялся при анализе законопроектов и правовых актов с целью выявления пробелов в российском законодательстве в области антикризисной политики, в частности, в социальной сфере. Социокультурный подход дал возможность проследить особенности развития российского общества, влияющие на развитие в нём кризисных тенденций, и на взаимодействие с представителями государственной власти в ходе реализации государственной антикризисной социальной политики.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В современной политологии существуют два основных подхода к определению понятия «государственная антикризисная политика»: превентивный, чьи адепты акцентируют внимание на предупреждении кризисов, и реактивный, сторонники которого большее значение придают минимизации возможных негативных последствий наступившего кризиса. Более эффективна превентивная стратегия, в силу меньшей ресурсоёмкости и целесообразности с позиций социального развития, но в условиях наступившего кризиса актуальность приобретает реактивная стратегия.

2. В процессе разработки программ антикризисных действий Правительства РФ на 2009–2010 гг. применялись системный, структурно-функциональный и ситуационный подходы. Опора на принципы системного подхода заметна при формировании комплекса государственных антикризисных мер по направлениям, охватывающим разные сферы жизнедеятельности общества. Применение принципов структурно-функционального подхода проявляется в нацеленности мер на сохранение существующей структуры государственной власти и технологий государственной политики, оптимизирующих функции социальных институтов. Ситуационный подход используется при нивелировании

негативных последствий кризиса в конкретных обстоятельствах. По мнению автора, до сих пор в антикризисных программах не уделялось достаточного внимания синергетическому и инновационному подходам, чьё применение позволило бы сосредоточиться на внедрении современных механизмов вывода общества из кризиса и предотвращения его повторения.

3. Выбор органами государственной власти РФ социальной политики в качестве приоритетного направления в борьбе с кризисом рационален, т.к. лишь обеспечив стабильное функционирование общественной системы, можно переходить к стратегии модернизации экономики. В числе позитивных результатов государственной антикризисной политики – активная реализация принятых ранее программ социальной поддержки населения, увеличение бюджетных расходов на социальную политику по сравнению с докризисными годами, принятие ряда новых мер по трансформации социально значимых рынков. Наметившаяся в проблемных областях социальной сферы позитивная динамика (поэтапное повышение пенсий, увеличение числа «семейных» детских садов и домов престарелых и др.⁴³) свидетельствует о верности выбранных направлений государственных антикризисных действий.

4. На данный момент негативные последствия мирового экономического кризиса в социальной сфере нейтрализованы не в полной мере, что подтверждает ряд показателей (заболеваемость среди населения, процент безработных, граждан, находящихся за чертой бедности и др.⁴⁴). В числе причин недостаточной эффективности государственной антикризисной социальной политики – неверная расстановка приоритетов при выборе путей реализации антикризисных мер. В частности, сделан упор на увеличение финансирования проблемных сфер в ущерб контролю их эффективности и расходования бюджетных средств; существует низкий

⁴³ Стенографический отчёт о заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, 29 июля 2010 года// www.kremlin.ru/transcripts/8493

⁴⁴ Занятость и безработица в Российской Федерации в августе 2010 года/ Федеральная служба государственной статистики// www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/197.htm; Заболеваемость в I полугодии 2010 года/ Федеральная служба государственной статистики// <http://www.gks.ru/bgd/d07/3-3.htm>

уровень взаимодействия с региональными властями и бизнес-сообществом при решении задач антикризисной социальной политики; сделан акцент на популизм в социальных мероприятиях, и, как следствие, присутствует «декларативность» многих из них.

5. Для повышения эффективности государственной антикризисной социальной политики необходимо скорректировать программы помощи гражданам в трудоустройстве; усилить контроль над качеством предоставляемых населению медицинских и социальных услуг; установить гибкую систему материального и нематериального поощрения медицинских работников; упростить процедуры получения гражданами социальных выплат; изменить основания, на которых строится взаимодействие с представителями бизнеса при решении социальных проблем.

Научная новизна исследования. Диссертация представляет комплексное политологическое исследование процесса формирования государственной социальной антикризисной политики в период с 2008 по 2010 гг. Научная новизна определяется следующими факторами:

- выявлены основные теоретико-методологические подходы к государственной антикризисной политике отечественных и зарубежных авторов, определены наиболее эффективные из них с позиции обоснования государственной антикризисной политики в социальной сфере (системный, синергетический, ситуационный и социокультурный);

- определены основные проблемы в процессе формирования и реализации государственной социальной антикризисной политики в РФ, среди которых: низкое качество предоставляемых населению социальных и медицинских услуг; неэффективность программ содействия занятости населения и расходования бюджетных средств и др.;

- выявлены причины неэффективности ряда мер, реализуемых в рамках государственной антикризисной социальной политики РФ, в числе которых: концентрированность исключительно на материальных способах решения существующих проблем, отсутствие стандартов качества предоставляемых

населению услуг, адекватных мер пресечения нарушений и др.;

- в целях повышения эффективности государственной антикризисной социальной политики РФ предложены рекомендации по её дальнейшей корректировке (усовершенствование программ содействия трудоустройству граждан; усиление контроля качества предоставляемых населению услуг; развитие системы организационной поддержки наиболее уязвимых слоёв населения на основе взаимодействия с представителями бизнеса и др.)

Научно-практическая значимость исследования. Положения и выводы диссертационной работы могут быть использованы в дальнейшем при исследовании проблем формирования государственной антикризисной политики. В практическом плане предложенные в работе рекомендации могут быть применены в процессе корректировки существующих в РФ государственных программ антикризисных действий.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе, при чтении лекционных курсов по проблемам государственной политики, а также в рамках других дисциплин, затрагивающих проблему модернизации государственного управления. Диссертационная работа может быть полезна при осуществлении процесса подготовки и переподготовки специалистов в области государственной антикризисной политики.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационной работы представлены на научных конференциях («Дни Науки» – 2008 г., Международная научная конференция «Актуальные проблемы политического восприятия России» – 2009 г.), а также в научных публикациях автора.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка используемой литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень её научной разработанности, формулируются цель и задачи диссертации, раскрываются методологические и эмпирические основы работы, научная новизна и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе исследования «Основные теоретико-методологические подходы к антикризисной политике в современной политической науке» раскрываются понятия «кризис», «кризис в социальной сфере», «антикризисный менеджмент», «антикризисная политика», «государственная антикризисная политика». Основное внимание автор работы уделяет рассмотрению подходов к государственной антикризисной политике, существующих в отечественной и зарубежной политической науке, анализу сильных и слабых сторон каждого из них с целью выбора наиболее эффективного с позиции обоснования государственной антикризисной политики в социальной сфере. По мнению автора исследования, таковым является подход, соединяющий в себе понимание кризиса, свойственное сторонникам системного подхода (кризис – комплексное явление, захватывающее все сферы жизнедеятельности общества и усугубляющее все существующие в нём проблемы); ситуационного анализа (учёт комплекса особых условий, характеризующих конкретную ситуацию); социокультурного подхода (учёт специфики развития каждого отдельного национального сообщества) и методологии синергетического подхода (восприятие кризиса как нормы, этапа в развитии государственной системы, способного стать возможностью для роста).

Такой подход к разработке государственной антикризисной политики позволяет успешно реализовать превентивную стратегию государственной антикризисной политики, суть которой заключается в предупреждении кризисов, путём обнаружения их признаков на ранних стадиях. Автор обосновывает преимущество данной стратегии над реактивной

(направленной на эффективный выход из уже наступившего кризиса, с минимизацией его негативных последствий) с позиций экономии ресурсов и обеспечения стабильности развития общества.

В диссертации рассматриваются основные классификации кризисов, признаки социальных кризисов и методы, используемые для выявления кризисных тенденций в социальной сфере. Необходимость рассмотрения разветвлённой классификации кризисов обуславливается дифференциацией средств и способов управления ими.

Автор обращает внимание на то, что современная типология кризисов разделяет их на основании нескольких критериев: масштаб проявления, проблематика, структура отношений. По масштабу проявления кризисы делятся на общие (охватывающие всю социально-экономическую систему) и локальные; по проблематике кризиса выделяются макрокризисы (захватывающие широкий круг различных по масштабу проблем) и микрокризисы; по структуре отношений в социально-экономической системе — экономические, социальные, организационные и другие типы кризисов.

Автор уделяет особое внимание характеристикам социальных кризисов, выражающихся в значимом ухудшении основных параметров уровня жизни всего населения или его большинства и, в случае неспособности государства выйти из них, приводящих к кризису политической системы. В качестве важнейших признаков подобных кризисов в диссертационной работе выделяются следующие: падение доходов трудоспособного населения; сужение сферы социальной защиты, предоставляемой нетрудоспособным и социально не защищённым группам и распад экономических и общественных связей, ведущий к нарушению системы жизнеобеспечения, ухудшению здоровья населения, снижению культурных и образовательных стандартов. Также автором обосновывается необходимость своевременного принятия государственных мер по преодолению социального кризиса — в случае отсутствия быстрого и

эффективного реагирования представителей государственной власти на социальный кризис, существует угроза его трансформации в политический.

В диссертации рассматриваются методы, используемые в российской политической науке при определении кризисных тенденций в социально-экономической сфере, среди которых выделяются нормативный, динамический, сравнительный и социокультурный. С помощью нормативного метода определяется состояние социальной сферы на момент исследования, в соотношении с принятыми и юридически закреплёнными в данном обществе нормативами. Суть динамического метода – в построении модели действующих тенденций в политической и социально-экономической сферах, выявляющей позитивные и негативные тенденции в её развитии и определяющей направление в разработке антикризисной стратегии. Сравнительный метод позволяет определить причины негативных тенденций в общественной системе путём сравнения по конкретным показателям как разных стран, так и различных частей одной страны. Социокультурный метод используется для выявления путей совершенствования социально-экономической и политической систем с учётом особенностей конкретного общества. Все эти методы важно использовать в комплексе, в тесной взаимосвязи, чтобы сильные и слабые стороны каждого подхода уравнивали друг друга.

Автор рассматривает этапы формирования государственной антикризисной политики: формулирование проблемы (здесь происходит определение проблемы как кризисной); оценка альтернатив; выбор и реализация наиболее оптимальной альтернативы путём создания на её основе комплексной антикризисной программы; корректировка реализуемой программы с учётом недостатков, выявленных в ходе реализации.

В диссертационной работе показаны основные отличия государственной антикризисной политики от государственной политики, реализуемой в условиях стабильности. К таковым относятся комплексность,

подразумевающая необходимость принятия взаимосвязанного комплекса мер для преодоления кризисной ситуации; адресность, предполагающая концентрацию внимания и ресурсов на направлении, находящемся в предкризисном или кризисном состоянии; срочность, учитывающая ограниченность временного ресурса при реагировании на кризис, а, значит, необходимость высокой скорости реагирования и проработанности принимаемых мер. В качестве главных инструментов государственной антикризисной политики в исследовании выделяются нормативное регулирование, бюджетное обеспечение и реализация специализированных антикризисных программ.

В заключение первой главы автор обобщает ряд набирающих силу тенденций в подходах к государственной антикризисной политике. Среди них: опора на принципы системного подхода, указание на необходимость проработанной стратегии государственной антикризисной политики, восприятие кризиса, как возможности для перехода социально-экономической системы на новый уровень развития.

Во второй главе диссертации **«Разработка и реализация государственной антикризисной стратегии Российской Федерации в 2008 – 2010 гг.»** определяются основные понятия, непосредственно связующие теорию и практику государственной антикризисной политики в социальной сфере. К таковым автором относятся понятия «социальная сфера», «социальная политика», «внутренняя социальная политика», «внешняя социальная политика», «государственная социальная политика», «негосударственная социальная политика» и «государственная антикризисная социальная политика». В этой главе также проводится исследование государственной антикризисной политики РФ в социальной сфере по трём направлениям: борьба с безработицей, улучшение ситуации в области здравоохранения и социальная поддержка малозащищённых слоёв населения.

Автор обобщает основные подходы к определению понятия

«государственная социальная политика», существующие в политической науке и предлагает своё определение этого понятия: комплекс мер, принимаемых государственной властью с целью удовлетворения потребностей населения в социальном обеспечении путём перераспределения общественных ресурсов, а также взаимодействия с субъектами рынка и социальной сферы.

Основываясь на выработанном определении государственной социальной политики, автор даёт следующее определение понятию «государственная социальная антикризисная политика»: система мер, принимаемых государственной властью с целью недопущения возникновения кризисных ситуаций в социальной сфере (обеднение населения, рост безработицы, заболеваемости и смертности и пр.), либо с целью максимально эффективного преодоления последствий уже наступившего кризиса в социальной сфере.

В диссертационной работе выделяются отличительные особенности государственной антикризисной социальной политики: максимальное приближение к реализации основной функции государственной политики (согласно принципам политической аксиологии) – народосбережению, подразумевающее особую ответственность специалистов по разработке государственной антикризисной социальной политики; особое значение этического аспекта в процессе её реализации, обусловленное необходимостью работы непосредственно с гражданами; часто возникающая невозможность выразить эффективность принимаемых антикризисных мер при помощи количественных показателей и оценить их результативность в короткие сроки; необходимость обеспечения соответствия РФ статусу социального государства, закреплённому в статье 7 Конституции РФ при разработке государственной антикризисной социальной политики.

В диссертации проводится анализ программ антикризисных действий Правительства РФ на 2009 – 2010 гг., на основе которого автор

обосновывает вывод о том, что в процессе разработки программ были использованы структурно-функциональный, системный и ситуационный подходы к государственной антикризисной политике, но в то же время не было уделено достаточное внимание синергетическому и инновационному подходам.

Особое внимание во второй главе диссертационной работы уделяется непосредственному анализу государственной антикризисной политики РФ в социальной сфере по трём направлениям: борьба с безработицей, улучшение ситуации в области здравоохранения и социальная поддержка малозащищённых слоёв населения.

Анализ государственной антикризисной политики РФ в социальной сфере в обозначенный период производится автором с двух позиций: во-первых, с точки зрения сопоставления антикризисных мер, заявленных в программах антикризисных действий Правительства РФ на 2009 – 2010 гг. и реализованных; во-вторых, с позиции эффективности предпринятых антикризисных действий по каждому из трёх направлений. Эффективность принятых по каждому направлению антикризисных мер оценивается с помощью следующих критериев: уровень безработицы на начало и конец исследуемого периода; уровень заболеваемости среди населения; размер социальных пособий и пенсий; количество граждан, находящихся за чертой бедности; число трудоустроенных граждан с инвалидностью; количество граждан, лишённых родительских прав. Также особое внимание уделяется экспертным оценкам содержания и способов реализации государственных антикризисных мер.

Автор рассматривает основные формы участия представителей бизнес-сообщества в решении социальных проблем: организацию мероприятий в рамках государственных социальных проектов, выдачу грантов, сотрудничество с благотворительными фондами и непосредственную поддержку учреждений социальной инфраструктуры (больниц, школ, интернатов, домов престарелых и др.); а также реализацию

представителями бизнес-сообщества социальных программ по каждому из трёх ключевых направлений антикризисной социальной политики.

На основе анализа обширного фактического материала и экспертных оценок, автор обосновывает ряд выводов. К положительным итогам реализации государственной антикризисной политики относятся продолжение реализации ранее принятых программ социальной поддержки населения, отсутствие сокращения бюджетных расходов на социальную политику по сравнению с докризисными годами и принятие ряда радикально новых мер, касающихся трансформации социально значимых рынков. Однако ряд важных показателей (заболеваемость и смертность среди населения, количество безработных, процент населения, находящегося за чертой бедности и др.) свидетельствует о недостаточной эффективности государственной антикризисной политики в социальной сфере. Неэффективными являются, прежде всего, способы реализации антикризисной политики, т.к. направления её реализации выбраны верно и соответствуют заявленному курсу на модернизацию социально-политической системы страны, о чём свидетельствует положительная динамика, наметившаяся в ряде проблемных областей социальной сферы.

В диссертации обосновывается вывод о том, что главными причинами неэффективности ряда мер государственной антикризисной социальной политики явились неправильная расстановка приоритетов (в том числе излишний упор на увеличение финансирования проблемных сфер в ущерб контролю эффективности самих мер и расходования бюджетных средств), недостаточно высокий уровень взаимодействия с региональными властями (о чём свидетельствует, в частности ситуация с выделением средств на модернизацию моногородов), во многом «популистский» характер социальных мер, низкий уровень организации и неверно выбранные основания партнёрства государства с бизнес-сообществом для решения задач антикризисной социальной политики.

В диссертации показано, что в плане борьбы с безработицей

неэффективными являются вливания огромных денежных средств в нерентабельные предприятия с целью сохранения рабочих мест, недостаточно хорошо организована деятельность государственных служб занятости, программ переподготовки кадров, программы поддержки малого бизнеса, а значит содействия самозанятости граждан в РФ. В сфере здравоохранения, по мнению диссертанта, негативно на результатах государственной антикризисной политики сказались отсутствие системы чётких стандартов качества предоставляемых населению медицинских услуг, контроля над их качеством, адекватной системы мер пресечения нарушений и способов стимулирования повышения квалификации медицинских работников. Автор выявляет причины неэффективности государственной антикризисной политики в области социальной поддержки малозащищённых слоёв населения, которые коренятся в громоздкой системе получения льгот, задержке льготных выплат, недостаточной информированности населения о полагающихся им льготах и деятельности специализированных центров поддержки населения, в отсутствии организованной системы нематериальной поддержки населения, основанной на взаимодействии с представителями российского бизнес-сообщества. К позитивным моментам государственной антикризисной политики в данной сфере автор относит первые попытки организации подобной системы нематериальной поддержки.

В заключение главы диссертантом формулируются рекомендации, позволяющие скорректировать государственную антикризисную политику в каждой из ведущих сфер. В области борьбы с безработицей автор предлагает усовершенствовать программы помощи гражданам в самозанятости и переподготовке путём анализа реальных долгосрочных потребностей рынка труда, организации стажировок для выпускников образовательных учреждений, создания льготных условий для развития малого бизнеса, стимулирования организации работодателями новых рабочих мест.

В плане улучшения ситуации в сфере здравоохранения видится необходимым увеличение финансирования до уровня развитых в социальном плане стран (5,5% ВВП); усиление контроля над качеством продаваемых лекарственных средств и предоставляемых населению медицинских услуг (путём введения адекватных мер пресечения нарушений); установление гибкой системы материального и нематериального поощрения медицинских работников (постановка размера заработной платы в прямую зависимость от заслуг, квалификации и стажа; учреждение, стимулирующих повышение квалификации работников).

Отношении усиления социальной поддержки малозащищённых слоёв населения диссертант предлагает ужесточить контроль качества предоставляемых государством социальных услуг; упростить процедуры получения гражданами льгот и социальных выплат; усовершенствовать систему информирования граждан о полагающихся им льготах и социальных выплатах, а также функционировании центров социальной поддержки путём использования всех имеющихся информационных каналов; развить систему организационной поддержки отдельных категорий граждан (в частности, путём стимулирования открытия частных детских садов, центров досуга для граждан пенсионного возраста, введения института кураторов детей-сирот, достигших совершеннолетия, помощи инвалидам в социальной адаптации, основанной на взаимодействии с представителями бизнеса).

В заключении делается вывод об особом значении эффективной государственной антикризисной политики в социальной сфере, чьей задачей является не только выведение государства на докризисный уровень социального развития, но и достижение того уровня, которого помешал своевременно достичь наступивший мировой экономический кризис, и важности, ввиду этого, подготовки высококвалифицированных специалистов в сфере государственной антикризисной социальной политики.

Содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора:

В изданиях, рекомендованных ВАК РФ:

1. Государство. Политика. Общество (Доклад в рамках круглого стола)// Вестник МГУ, 2008, серия 12, №4. – 0,2 п.л.

2. Реализация государственной социальной антикризисной политики Российской Федерации// Власть, 2010, №8. – 0,4 п.л.

В других изданиях:

3. Использование технологий политического риск-менеджмента в современном государственном антикризисном управлении// Experimentum-2007. Сборник научных статей философского факультета МГУ.– М.: Издатель Воробьев А.В., 2007. – 0,4 п.л.

4. Основные механизмы социальной антикризисной политики в социальной сфере в современной России// SCHOLA-2008. Сборник научных статей философского факультета МГУ. / Под ред. Мошелкова Е.Н., Ширинянца А.А. – М.: Издатель Воробьев А.В., 2008. – 0,4 п.л.

5. Формирование концепции государственного антикризисного управления// Политический аналитик, 2008, №4.

http://analyst.gospolitika.ru/nomera/a4/03_EA_Vychkova_2008_04.pdf. – 0,5 п.л.

6. Государственная антикризисная политика в современной России: меры по борьбе с безработицей// Актуальные проблемы современной политологии. Сборник научных статей философского факультета МГУ. – М.: Издатель Воробьев А.В., 2010. – 0,4 п.л.

7. Государственные антикризисные меры Правительства РФ в сфере здравоохранения: законопроект «Об обращении лекарственных средств»// LOGOS-2010. Сборник научных статей / Под ред. И.А. Василенко. – М.: Издатель Воробьев А.В., 2010. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 13.12.10
Формат 60х88 1/16. Объем 1 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 235
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, 39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru