

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Для государственного и муниципального управления особое значение имеют достоверные и объективные данные о состоянии объектов управления. Недостаточная эффективность решения важных социальных проблем, противоречия между результатами деятельности органов власти и реальными потребностями населения являются факторами, тормозящими развитие государства.

Трудности, с которыми сталкиваются субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, заставляют исследователей уделять особое внимание изучению потенциала развития территорий и происходящих в них изменений. Поэтому тема монографии представляется достаточно актуальной и перспективной как в плане разработки теории государственного и муниципального управления в социальной сфере, так и в плане эмпирических данных.

Представленные в монографии научные исследования имеют междисциплинарный характер и позволяют осуществить комплексную диагностику и оценку состояния социальной сферы.

**Цель исследования** — изучить состояние государственного и муниципального управления в социальной сфере и предложить пути совершенствования деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по развитию социальной сферы.

### **Задачи исследования:**

1. Изучить опыт волонтерской деятельности в сфере охраны здоровья в Свердловской области.
2. Проанализировать повышение доступности вспомогательных репродуктивных технологий для населения России посредством цифровизации.
3. Изучить опыт социальной работы с осужденными, отбывающими наказание в исправительных учреждениях УИС.
4. Проанализировать опыт развития системы образования города Екатеринбурга.
5. Изучить опыт организации работы с молодежью в городе Екатеринбурге.

**Объект исследования** — государственное и муниципальное управление в социальной сфере.

**Предмет исследования** — деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в социальной сфере.

**Значение полученных результатов исследования для практики** подтверждается тем, что разработаны рекомендации по развитию социальной сферы на региональном и муниципальном уровне.

Результаты исследования могут быть использованы органами власти при разработке и реализации государственной политики в социальной сфере.

Монография предназначена для преподавателей и студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Политология», «Социология», «Социальная работа».

Результаты исследования могут быть использованы в процессе подготовки аспирантов по научным специальностям: 5.2.7 «Государственное и муниципальное управление»; 5.4.2 — «Экономическая социология»; 5.4.3 — «Демография»; 5.4.4 — «Социальная структура, социальные институты и процессы»; 5.4.7 — «Социология управления» и др.

# **Глава 1. Волонтерская деятельность в сфере охраны здоровья в Свердловской области**

## **1.1. Основы волонтерской деятельности в сфере охраны здоровья**

Актуальность исследования волонтерской деятельности для науки и практики обусловлена реализацией стратегии поддержки добровольческой деятельности в стране и в субъектах Российской Федерации. После указа Президента «О проведении в Российской Федерации Года добровольца (волонтера)» [52] на территории Российской Федерации началась популяризация и продвижение волонтерской деятельности. Вторую волну добровольческой (волонтерской) деятельности дала Общероссийская акция взаимопомощи «МыВместе». Начиная с 2020 года, акция сплотила граждан Российской Федерации в тяжелой ситуации во время борьбы с новой коронавирусной инфекцией COVID-19. Добровольцы (волонтеры) доставляли продукты питания и лекарственные наборы пожилым и маломобильным гражданам, участвовали в мероприятиях по вакцинации населения Свердловской области от коронавирусной инфекции COVID-19, оказывали помощь операторам call-центров медицинских организаций, осуществляли дезинфекционную обработку мест массового скопления людей.

Стратегия поддержки добровольческой деятельности в сфере охраны здоровья в субъекте Российской Федерации (далее — Стратегия) направлена на «развитие и укрепление результатов года добровольца (волонтера), проведенного в 2018 году, в сфере охраны здоровья путем создания условий для дальнейшего устойчивого развития медицинского добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации» [93].

Первое упоминание добровольцев (волонтеров) на территории России было в XVIII веке. Однако история человечества не знает такого общества, в котором не было бы идеи бескорыстной помощи, тогда в связи с началом Крымской войны, по инициативе профессора Медико-хирургической академии Николая Ивановича Пирогова, под покровительством великой княгини Елены Павловны была основана российская община сестер милосердия — Крестовоздвиженская община сестер милосердия, которая стала предшественницей Международного движения Красного креста.

На настоящий момент на территории Российской Федерации действует Федеральный закон Российской Федерации от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» [43]. Согласно данному Федеральному закону, «под добровольческой (волонтерской) деятельностью понимается добровольная деятельность в форме безвозмездного выполнения работ и (или) оказания услуг в целях:

1. Социальной поддержки и защиты граждан.
2. Подготовки населения к преодолению последствий стихийных бедствий.
3. Участия в ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.
4. Содействия укреплению мира, дружбы и согласия между народами.
5. Содействия укреплению престижа и роли семьи в обществе.
6. Содействия в оказании медицинской помощи в организациях, оказывающих медицинскую помощь» [43] и др.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что добровольческая (волонтерская) деятельность может осуществляться лицом или группой лиц для одного лица, общества или группы. Добровольцы (волонтеры) не преследуют цель извлечь прибыль из своей деятельности в любой ее форме. Наоборот, они в разных формах оказывают поддержку от единичных случаев до масштабов всей страны, что отчетливо можно было увидеть в рамках Общероссийской акции взаимопомощи «МыВместе» в 2020 году. Во время пандемии COVID-19 общество и Государство смогло увидеть неоценимый вклад, который сделали добровольцы (волонтеры) в момент, когда вся Свердловская область была закрыта из-за карантинных мер. Так и по настоящее время, добровольцы дают новые толчки обществу и понимание того, что на них можно положиться.

Добровольцем (волонтером) может стать любой желающий, который осознает всю значимость этого явления. Яркими представителями добровольческого (волонтерского) движения в сфере охраны здоровья являются:

1. Государственное бюджетное профессиональное образовательное учреждение «Свердловский областной медицинский колледж».

2. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный медицинский университет» Министерства здравоохранения Российской Федерации.

3. Медицинский колледж федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный университет путей сообщения».

Так за 2022 год было привлечено более 37 000 добровольцев (волонтеров) данных образовательных организаций, которые провели более 300 акций и профилактических, общественно значимых и иных мероприятий.

Добровольческое движение в сфере охраны здоровья населения в Свердловской области играет важную роль в пропаганде здорового образа жизни, ведь ежегодно количество молодежи, зависящей от никотиносодержащей продукции и алкоголя значительно увеличивается. Так добровольцами (волонтерами) проводятся акции на территории Свердловской области с целью привлечения внимания к зависимости от никотиносодержащей продукции, профилактических мероприятиях, направленных на борьбу с такими общественно значимыми заболеваниями как ВИЧ и СПИД.

Добровольческая деятельность (волонтерство) эффективный инструмент интеграции молодого поколения в общество без резких перемен. В рамках добровольческой деятельности (волонтерства) молодое поколение проявляет свою гражданскую позицию и социализируется в обществе, взаимодействует с ним, ведь это и есть основная мысль добровольчества, помощь людям, а без общения с человеком, качественную помощь не оказать.

В соответствии с Концепцией развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года в сфере здравоохранения основными направлениями осуществления добровольческой (волонтерской) деятельности являются:

1. Содействие в оказании медицинской помощи гражданам.
2. Содействие в формировании здорового образа жизни населения, профилактике возникновения и распространения заболеваний.
3. Пропаганда донорства крови и ее компонентов.

4. Информационная, консультативная, просветительская, досуговая и иная поддержка пациентов медицинских организаций по месту их нахождения.

5. Помощь в уходе за пациентами в лечебных и реабилитационных учреждениях [66].

Согласно статье 114 Конституции Российской Федерации, Правительство Российской Федерации осуществляет поддержку добровольческой деятельности (волонтерства) [30].

В Федеральном законе от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» перечислены основные права добровольца (волонтера), а также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. Участвуют в реализации государственной политики в сфере добровольческой деятельности.

2. Разрабатывают и реализуют государственные программы (подпрограммы) субъектов Российской Федерации, содержащих мероприятия, направленные на поддержку добровольчества (волонтерства), с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей.

3. Утверждают порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственных им государственных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями [43].

Министерством здравоохранения Свердловской области утвержден Приказ от 30.09.2020 г. № 1720-п «Об утверждении порядка взаимодействия Министерства здравоохранения Свердловской области, подведомственных государственных учреждений здравоохранения Свердловской области с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями» [71].

В целях реализации добровольческой деятельности (волонтерства) в сфере охраны здоровья населения на территории Свердловской области применяется Стратегия поддержки добровольческой деятельности в сфере охраны здоровья населения в субъекте Российской Федерации.

Стандарт поддержки добровольческой деятельности в сфере здравоохранения в субъектах Российской Федерации на 2021 год [91] (далее — Стандарт) является продолжением Стратегии поддержки добровольческой деятельности в сфере охраны здоровья в субъекте Российской Федерации, разработанной в 2019 году, направлен на создание универсальной и эффективной системы взаимодействия профильных региональных органов исполнительной власти, медицинских организаций региона, некоммерческих организаций, осуществляющих добровольческую деятельность, волонтерских центров, вузов и ссузов, для обеспечения дальнейшего устойчивого развития медицинского добровольчества в субъектах Российской Федерации.

Регулярно проводится мониторинг потребности в волонтерской помощи во всех учреждениях здравоохранения региона.

Хочется отметить, что добровольческое (волонтерское) движение во всем мире уже известно и набрало обороты. В России с целью решения проблем нормативно-правовой базы разработана Стратегия развития добровольческого движения, в рамках которой разработан Стандарт и его сегменты.

## **1.2. Реализация стратегии поддержки волонтерства в сфере охраны здоровья населения в Свердловской области**

В Министерстве здравоохранения Свердловской области осуществляет свою деятельность консультативная группа, состоящая из представителей Министерства и руководителей добровольческих объединений, в рамках которой обсуждаются итоги отчетного периода с последующим планированием дальнейшей деятельности работы.

Консультативная группа является хорошим примером, в рамках которого происходит взаимодействие представителей исполнительного органа государственной власти и представителей добровольчества со своими мероприятиями, датами формирования отчетов для участников группы и выдвижения предложений. Несмотря на требование о проведении данной группы не реже, чем раз в квартал, отсутствует острая необходимость в ее проведении так часто, ведь в рамках поручений консультативной группы, некоторые поручения могут оказаться большими по объему вдобавок к плановой работе и иным поручениям.

Добровольческими (волонтерскими) объединениями ежегодно формируется план-график добровольческих (волонтерских) мероприятий, осуществляемых на территории Свердловской области.

Межведомственная программа «Развитие добровольчества (волонтерства) в Свердловской области на 2020–2024 годы» включает мероприятия, направленные на ресурсную поддержку, обучение, нематериальное стимулирование участников добровольческой деятельности (волонтерства), проведение конкурсов на получение этим участникам различных форм поддержки и вовлечение граждан всех возрастов в добровольческую деятельность (волонтерство).

В рамках реализации стратегии поддержки добровольческой деятельности в сфере охраны здоровья населения на территории Свердловской области определены ответственные сотрудники за взаимодействие с добровольцами. Таким образом, ответственные сотрудники медицинских организаций могут информировать ответственного сотрудника Министерства или представителя добровольческой организации о потребности в добровольцах.

Несмотря на то, что в стратегии присутствует ряд сегментов, каждый из них входит в состав иных нормативно-правовых актов, которые и формируют целый комплекс мероприятий по поддержке добровольческой деятельности, ее популяризации и по реализации самой стратегии.

Одна из крупнейших акций, в рамках которой реализуется ряд значимых мероприятий, — Общероссийская акция взаимопомощи «МыВместе». Данная акция реализуется государственным бюджетным профессиональным образовательным учреждением «Свердловский областной медицинский колледж», Свердловским региональным отделением Всероссийского общественного движения «Волонтеры-медики», региональным общественным отделением «Ассоциация средних медицинских работников Свердловской области», автономной некоммерческой организацией «Ресурсный центр по поддержке добровольчества в сфере культуры безопасности и ликвидации последствий стихийных бедствий Свердловской области»

и Свердловским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест».

В рамках Общероссийской акции взаимопомощи «МыВместе» в период распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 на базе государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения «Свердловский областной медицинский колледж» был создан мобильный дезинфекционный центр, было обучено 108 сотрудников и добровольцев колледжа по программе «Медицинский дезинфектор».

Отдельным проектом является «ДоброВСело», целью которого является повышение качества и доступности медицинской помощи населению сельских территорий [54]. В рамках данной акции организуются выезды «Автопоезда здоровья» в муниципальные образования Свердловской области.

На базе общеврачебной практики, добровольцы (волонтеры) вместе с медицинским персоналом проводили обследования сельских пациентов с целью осуществления медицинского консультирования населения, проведения диагностических и просветительских мероприятий для выявления заболеваний и факторов риска их возникновения.

Также в рамках данного проекта осуществляется организация межпоколенческой коммуникации преподавателей старшего поколения, врачей-специалистов и студентов-волонтеров (добровольцев). В течение 2022 года осуществлено 58 выездов «Автопоезда здоровья», приняли участие 733 волонтера.

Кроме того, медицинские работники старшего поколения медицинских организаций Свердловской области принимают участие в организации профилактических мероприятий на базе фельдшерско-акушерских пунктов и общеврачебных практик посредством наставничества и обучения студентов-волонтеров. При участии в профилактических мероприятиях медицинских работников старшего поколения студенты имеют возможность наблюдать за работой опытного специалиста, что является примером самоотверженности и преданности профессии.

В рамках реализации проекта «ДоброВСело» администрациями муниципальных образований оказывается содействие волонтерам в части обеспечения питанием, транспортировке жителей (в том числе, из близлежащих населенных пунктов), в случае необходимости предоставляют ночлег для участников проекта, а также дополнительные помещения для организации работы врачей-специалистов и волонтеров.

В соответствии с приведенной информацией ранее, хочется отметить, что указанные проекты были бы тяжелы в реализации без участников добровольческого движения, так как планируемые охваты граждан, количество проведенных мероприятий и акций потребовали бы привлечение квалифицированных сотрудников, таких как медицинская сестра или медицинский брат, что повлечет дополнительные финансовые издержки. В свою очередь, добровольцы (волонтеры) в рамках указанных мероприятий получают бесценный опыт, который станет их серьезным плюсом в дальнейшем.

Хочется отметить, что с 27 декабря 2022 года по 07 января 2023 года на пешеходной зоне по адресу город Екатеринбург, ул. Вайнера, д. 34б осуществлял работу павильон Общероссийской акции взаимопомощи «МыВместе» по сбору гуманитарной помощи и сладких подарков для военнослужащих

и членов их семей. За период работы собрано 523 килограмма гуманитарной помощи и сладких подарков, а также записано 89 видео поздравлений для военнослужащих.

В период с февраля по ноябрь 2022 года 23 волонтера государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения «Свердловский областной медицинский колледж» в рамках «Программы мобильности волонтеров» Ассоциации волонтерских центров находились в г. Ростов-на-Дону и участвовали в работе склада гуманитарной помощи для жителей Луганской Народной Республики и Донецкой Народной Республики в рамках Всероссийской акции взаимопомощи «МыВместе».

В связи с тяжелой эпидемиологической ситуацией, а также ростом заболеваемости ГРИППом, ОРВИ и новой коронавирусной инфекцией COVID-19 во всех возрастных группах в конце 2022 года, Министерством здравоохранения Свердловской области были привлечены добровольцы (волонтеры) для оказания помощи в поликлиниках медицинских организаций, операторам службы «122». Также оказывается помощь врачам-специалистам при вакцинации населения в поликлиниках медицинских организаций.

Добровольцами (волонтерами) осуществлялась работа на автоматизированных рабочих местах в регистратурах поликлиник, где принимают и переадресовывают звонки, регистрируют талоны, осуществляют телефонное напоминание о приеме, запись пациентов на лабораторные исследования и вызов врача на дом, запись на прием к узкому специалисту; запись на вакцинацию от новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Добровольцы (волонтеры) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный медицинский университет» Министерства здравоохранения Российской Федерации также оказывали помощь при работе в регистратурах медицинских организаций, работали в кабинетах вакцинопрофилактики, работали в call-центрах и работали в стационарах.

Всего за 2022 год по данным мероприятиям было привлечено более 25 000 добровольцев (волонтеров).

В современном мире остается все меньше и меньше областей, где бы не требовалась помощь волонтеров, ведь их неоценимый труд и вклад, высоко ценится в обществе и на Государственном уровне.

Так добровольцы (волонтеры) приходят в разные отрасли на помощь и вышеприведенные примеры — это лишь малая, но самая крупная часть добровольческого движения.

Добровольческое движение позволяет своим участникам набраться практического опыта в разных отраслях и сферах жизни, что дает им преимущество в дальнейшей жизни, ведь они уже имеют тот самый важный практический опыт, который многие ценят.

Министерство здравоохранения Свердловской области утвердило порядок взаимодействия министерства и подведомственных ему государственных учреждений здравоохранения с организаторами добровольческой деятельности [71]. Основным документом при направлении предложения является перечень предлагаемых к осуществлению добровольцами видов



работ, для каждой из которых расписывается перечень необходимых навыков, уровень подготовки, компетенции и иные требования.

В свою очередь Министерство рассматривает предложение и в срок, не превышающий 10 рабочих дней, принимают положительное или отрицательное решение. В случае, если было принято отрицательное решение, то прописываются причины отказа. Если принято положительное решение, то Министерство информирует организаторов добровольческой деятельности об основных условиях осуществления добровольческой деятельности, таких как:

1. Ограничениях и рисках.
2. Правовых нормах.
3. Необходимые режимные требования, правила техники безопасности.
4. Порядок и сроки рассмотрения разногласий.

Следующим шагом организаторы добровольческой деятельности предоставляют учреждению списки добровольцев (волонтеров), письменное согласие каждого добровольца на обработку персональных данных, письменное согласие родителей (законных представителей) в случае, если доброволец (волонтер) несовершеннолетний.

В свою очередь, подведомственные Министерству здравоохранения Свердловской области учреждения создают на своих официальных сайтах вкладку «Взаимодействие с СО НКО и волонтерскими организациями» или ссылку на официальный сайт Министерства с аналогичной вкладкой с целью информированности посетителей сайта об ответственных лицах.

Возвращаясь к первоочередной причине создания стратегии поддержки добровольческой деятельности в сфере охраны здоровья населения, хочется отметить, что изначально направлением было развитие и укрепление результатов года добровольца (волонтера). Исходя из первоочередной причины создания стратегии и появляется ее главная проблема — слабая мотивированность российского общества к добровольческой (волонтерской) деятельности. Несмотря на то, что год добровольца (волонтера) дал сильный толчок Российскому добровольчеству, это был временный эффект, который нужно было сохранить и удержать, а без поддержки со стороны органов государственной власти и региональных органов, результаты быстро были бы утеряны. Понимая важность сохранения эффекта и результатов года добровольца (волонтера), была создана данная стратегия.

Добровольчество (волонтерство) для Российской Федерации новое явление, которое до конца не изучено, в связи с чем и тяжело создавать для добровольцев правовое поле. Несовершенная материальная база существенно ограничивает свободу добровольческой (волонтерской) деятельности и как следствие, снижает эффективность данного явления на территории Российской Федерации, так и на территории Свердловской области. Ярким проявлением несовершенства нормативно-правовой базы является время пика заболеваемости новой коронавирусной инфекцией COVID-19. При серьезных нагрузках на медицинский персонал больниц Свердловской области, добровольцев (волонтеров) не могли допустить к работе в связи с тем, что их работы ничем не регламентировались. Так Министерством здравоохранения Российской Федерации был подписан Приказ «О временном порядке организации работы медицинских организаций

в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19» [45], который отрегулировал работу добровольцев (волонтеров) во время новой корона вирусной инфекции COVID-19. В связи с недостаточностью правовой базы появляется отсутствие единых методических материалов для самих добровольцев (волонтеров), так и для их наставников, и руководителей, что приводит к разрозненному способу обучения.

В 2022 году в Свердловской области с целью популяризации добровольческого движения был проведен II областной конкурс «Доброволец в сфере охраны здоровья населения Свердловской области — 2022». В 2022 году были включены новые номинации конкурса в соответствии с тенденциями года. Так, например, появилась номинация «Школьные отряды волонтеров медиков», исходя из которой, мы можем сделать вывод, что добровольческая (волонтерская) деятельность начала свое распространение и на общеобразовательные учреждения Свердловской области.

Данный конкурс проводится с целью реализации Стандарта, а именно его 5-го сегмента, который направлен на распространение информации об успешных практиках и мерах поддержки добровольчества в сфере охраны здоровья на территории Свердловской области.

Хочется отметить низкую вовлеченность современной молодежи в добровольческую деятельность (волонтерство) в связи с рядом причин. Одни из основных: слабая информированность о целях и задачах добровольческой деятельности (волонтерства) и слабая популяризация данного движения в данный момент.

Министерству здравоохранения Свердловской области совместно с Правительством Свердловской области можно сформулировать ряд предложений:

1. Организовать и провести крупномасштабный добровольческий форум на территории Свердловской области с обобщением лучших добровольческих практик и их дальнейшее внедрение в добровольческую деятельность.

2. Привлечь к участию в добровольческих (волонтерских) форумах, социально ориентированных некоммерческих организаций, а также в добровольческих движениях лиц, занимающих руководящие должности на территории Свердловской области, с целью популяризации добровольческого движения.

3. Привлечь средства массовой информации с целью информационного освещения добровольческой деятельности, добровольческих форумов и иных мероприятий.

4. Привлечь частные взносы для расширения материального обеспечения.

При быстром изменении законодательства и развитии волонтерской деятельности возникает необходимость в:

1. Постоянном мониторинге нормативных документов (стандартов), которыми руководствуются организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности.

2. Создании методических материалов и пособий для наставников и руководителей добровольческих движений.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

[e-Univers.ru](http://e-Univers.ru)