УДК 338.23:316.334.3

ПАКУЛИНА И.С.

Закономерности и стратегические приоритеты развития социальной сферы

В статье выявлены закономерности развития социальных отношений в российском обществе и обоснованы стратегические приоритеты развития как отдельных видов деятельности, так и социальной сферы в целом. Предлагаемые решения методических и методологических проблем развития социальной сферы могут быть использованы федеральными, региональными и муниципальными органами управления для повышения социальной и экономической эффективности проводимых реформ в условиях неопределенного во времени влияния макроэкономических факторов, преодоления сложившихся негативных тенденций и нейтрализации факторов отрицательного воздействия внешней среды.

Ключевые слова: социальная сфера, вид деятельности, стратегия, приоритет, закономерность, эффективность, система.

Во многом отставание социальной сферы связано с отсутствием четко определенных стратегических приоритетов ее развития, базирующихся на закономерностях развития социальных отношений, несовершенством методов получения объективных качественных и количественных оценок и отсутствием долгосрочного планирования показателей как отдельных видов деятельности, так и социальной сферы в целом[1]. Процесс усложняется неопределенностью внешней и внутренней сред, влиянием негативных тенденций законодательно-правового, бюджетно-финансового и иного характера. Сложившаяся ситуация требует при формировании путей и методов развития использовать методологию и механизмы стратегического планирования в единой системе эффективного развития социальной сферы.

Создание рациональной системы стратегического планирования социально-экономического развития социальной сферы, таких ее основных видов деятельности, как образование и здравоохранение, культура, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), транспортное обслуживание населения, торговля и ресторанное хозяйство, туризм и рекреационная деятельность, их ориентация на достижение необходимых результатов в условиях растущей непредсказуемости, инновационности, сложности и внезапности изменений макросреды во времени, повышение уровня социального потребления гражданами связаны с трудностями финансового, нормативно-правового обеспечения развития основных структурных составляющих социальной сферы, отсутствием системности в планово-расчетных, программно-целевых обоснованиях достижения необходимых темпов экономического роста в перспективном и стратегическом периодах времени.

Формирование методологических основ и концептуальных положений совершенствования механизма реализации социальной политики и развития социальной инфраструктуры выступает основным условием научной обоснованности и реальности достижения социальной сферой, ее структурными составляющими установленных или необходимых ориентиров результативности социально-экономического развития, определяющих такие уровни развития со-

циальной сферы, которые могли бы преодолеть имеющиеся и предотвратить возникновение возможных негативных тенденций в социальной сфере в перспективном и стратегическом периодах времени и позволили бы занять основным структурным составляющим (комплексам) социальной сферы на рынке социальных услуг приоритетное или лидирующее место[2].

Россия поставила перед собой задачу построения социального государства. Идея социального государства (или государства благосостояния) давно и прочно укоренилось, например, в странах Западной Европы. Для России построение социального государства в новых для общества рыночных экономических условиях – задача сложная, методика такого строительства подчас не выработана, в основном это путь «проб и ошибок». Возникает потребность в изучении данного явления. Единого определения социального государства нет, поскольку очень различны представления о его содержании. Не выкристаллизовалась и общеевропейская модель такого государства, и общероссийская, хотя по мере углубления интеграции (особенно ее социального измерения) движение в этом направлении идет.

Задачи социального государства постоянно усложняются. Сейчас они распространились уже на систему социального обеспечения и социального страхования, здравоохранение, семейную и жилищную политику, образование, профессиональное обучение и переподготовку. Социальное законодательство западноевропейских государств все время расширяется и обновляется в соответствии с меняющимися условиями жизни и внутренней ситуацией в отдельных странах.

Интеграция России в европейские структуры невозможна без обеспечения сопоставимости показателей ее социального развития и стран Европейского союза.

ООН опубликовала Индекс человеческого развития в странах мира 2011 года[3]. Россия занимает 66-е место в этом рейтинге. Об этом сообщается в «Докладе о человеческом развитии 2011», подготовленном Программой развития Организации Объединенных Наций. Доклад о человеческом развитии 2011 года носит название «Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех» и посвящен влиянию экологических факторов на качество жизни, а также проблеме достижения устойчивого и обеспечивающего равные возможности прогресса.

Период экономического роста 1999–2007 годов, в течение которого хозяйствующие субъекты народного хозяйства руководствовались собственными планами рыночной экспансии, становились активными участниками внутреннего рынка, увеличивали объемы инвестиций в экспортно ориентированные отрасли, способствовали развитию тенденций роста индекса промышленного производства, сбережений граждан, повышению их уровня доходности, уступает место в конце 2008 и начале 2009 года конъюнктурному кризису, характеризуемому существенным снижением рентабельности промышленного производства, экономически неоправданным перераспределением богатства общества в пользу небольших групп и слоев населения, устойчиво высоким уровнем инфляции, изменением мировых цен на углеводородное сырье и падением цен на черные и цветные металлы, уменьшением объемов экспорта и на этой основе снижением темпов роста валового внутреннего продукта, низкими уровнями производительности труда, конкурентоспособности большинства отраслей российской экономики. В этих условиях возникает потребность в принятии комплексных мер по идентификации размера социальных выплат и величины минимального потребительского бюджета для конкретных групп граждан страны, обеспечении на основе интенсивного использования ресурсов достижения стратегических ориентиров результативности всех структурных составляющих социальной сферы, усилении государственного контроля и выполнении государством перед гражданами всех своих обязательств.

Архиважной для текущего, перспективного и стратегического развития российской экономики, ее социальной сферы является диалектическая взаимосвязь между экономической и социальной политикой[4]. Анализируя модели либеральной, патерналистской и адресной государственной социальной политики, мы пришли к выводу о том, что социальная политика и развитие социаль-

ной сферы должны быть ориентированы на стратегию равной ответственности государства и самих граждан, достижение необходимых ориентиров результативности развития всех структурных составляющих социальной сферы. Вместе с этим стратегической направленностью развития народного хозяйства выступает преодоление инвестиционной депрессии за счет усиления защиты прав собственности, обеспечения равных условий конкуренции, снижения избыточных административных барьеров для предпринимательской деятельности, повышения финансовой транспарентности предприятий и организаций.

Социальная политика государства в российской экономике должна формироваться на принципах, позволяющих: во-первых, обеспечить рост доходов граждан в соответствии с их трудовым вкладом; во-вторых, предотвратить социальное иждивенчество посредством повышения экономической и социальной ответственности всех членов общества; в-третьих, создать эффективно функционирующий механизм социальной защиты граждан.

Анализ социальной политики и принципов ее формирования позволил выявить закономерности развития социальных отношений в обществе.

Закономерность инертности социальной политики констатирует наличие некоторого времени на распознание социальных тенденций в обществе, запросов населения и выработки соответствующих мер по компенсации негативных тенденций и стимулированию социального развития в обществе. Исходя из таких предпосылок, социальная политика закономерно становится неадекватной существующей ситуации и не согласованной с целями развития общества в той или иной мере.

Закономерность неравномерности распределения социальных благ определяет несоответствие потребностей индивидуумов и вклада труда в общественное производство, вызывающее неравномерность распределения совокупного дохода и нарушение социального равновесия. Закономерность определяет невозможность полного регулирования социально-экономических отношений для достижения равенства в доходах и социальной стабильности.

Закономерность отрицательной обратной связи социальной политики вскрывает противоречия между объемами социальной помощи и количеством лиц, нуждающихся в ней. Чем больше помощь, тем выше становится процент населения, которым эта помощь является необходимой. Данная закономерность определяет необходимость оптимального баланса в социальной политике.

Выявленные закономерности определяют необходимость совершенствования механизма реализации социальной политики и развития социальной инфраструктуры, использования в нем элементов для компенсации действия данных закономерностей.

Исходя из содержания социальной политики и действия закономерностей, в концепции совершенствования механизма реализации социальной политики и развития социальной инфраструктуры можно выделить две основные составляющие: а) компенсация должна обеспечивать социальное развитие и создавать условия для равенства всех слоев населения; б) целью социального развития не является достижение абсолютного социального равенства, все члены общества не могут получать равных доходов, и меры государственного регулирования не должны подавлять ответственность и инициативу индивидуума за личное благополучие в условиях рыночной экономики.

Исходя из комплексной постановки концепции совершенствования механизма реализации социальной политики и развития социальной инфраструктуры, на основе системного подхода можно выделить такие системные свойства, как целенаправленность, целостность, адаптивность, стохастичность, и принципы развития социальной инфраструктуры: генеральную цель, самоорганизованность, процессность, внешнюю оценку эффективности и эквифинальность.

Данные принципы и свойства позволили нам сформировать цель концепции развития социальной сферы – селективно обеспечить частичную социальную компенсацию, которая позволит достигнуть социального баланса, исключить субъективность в распределении социальных благ и не допустить социальной изоляции некоторых слоев населения.

Исходя из такой постановки цели, автор выдвинул следующие критерии оцен-

ки соответствия концепции требованиям специфики социальной сферы: прогрессивность и социальную интеграцию, комплексность и адекватность, селективность, экономичность и достаточность.

В методическом отношении механизм стратегического развития конкретного вида деятельности (образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), транспортное обслуживание населения, торговля и ресторанное хозяйство, туризм и рекреационная деятельность) социальной сферы представлен в виде комплекса таких его элементов, как предпринимаемые меры различной направленности (социально-экономической, финансово-инвестиционной, структурно-организационной, нормативно-правовой, научно-инновационной, учебно-методической, маркетинговой), методы, способы и стратегии (обобщающая и функциональные) планирования, взаимодействующие между собой для достижения необходимых стратегических ориентиров результативности учреждений, организаций и предприятий структурной составляющей социальной сферы.

Формирование рационального механизма стратегического планирования развития социальной сферы мы связываем как с разработкой обобщающей стратегии, так и со специальной Концепцией демографической политики России, которая должна войти в перечень первоочередных мер разноуровневых органов управления.

В механизм стратегического планирования развития социальной сферы должны быть также включены задачи по расширению рынка и повышению качества предоставляемых социальных услуг, децентрализации системы социальных служб, дальнейшему развитию негосударственного сектора социальных услуг[5]. В текущем, перспективном и стратегическом планировании развития социальной сферы необходимо предусматривать конкурсные механизмы финансирования деятельности по предоставлению гражданам социальных услуг с целью обеспечения равного доступа к государственному финансированию для государственных и негосударственных учреждений, предоставляющих социальные услуги.

По нашему мнению, в механизме реализации стратегии развития социальной сферы в качестве основной цели должны выступать не степень инфляции или дефицит бюджета, а уровень занятости, рост индивидуальных доходов и сбережений, показатели развития здравоохранения и образования. При этом целесообразно использовать три категории уровня жизни, из которых первый уровень – бедность, второй – социально-уравнительный уровень, третий – социально превосходящий уровень жизни, а также сформировано понятие нищеты. Данные категории обоснованы с точки зрения закономерности неравномерности распределения социальных благ. Исходя из определенных параметров уровня жизни, можно выделить ключевые цели, обусловливающие социальную направленность реформирования социальной сферы и экономики региона. К таким целям можно отнести: ориентацию экономического развития региона на решение социальных задач, формирование восприимчивой к нововведениям социально ориентированной экономики, сочетающей механизм рыночного саморегулирования с активным государственным воздействием на социальные процессы; учет общемировых тенденций и опыта регионов, добившихся определенного прогресса в социально-экономическом развитии, сочетающегося с социокультурными особенностями населения, проживающего в регионе.

Определение стратегических ориентиров результативности развития отдельных видов деятельности социальной сферы тесно связано с темпами роста строительства объектов социально-культурной сферы, предоставлением всем гражданам страны минимального стандарта жилищных условий. Однако базовым исходным положением стратегии развития социальной сферы должно выступать бесплатное предоставление услуг основными учреждениями и организациями социальной инфраструктуры хотя бы на уровне научно обоснованных и в законодательном порядке зафиксированных гарантированных социальных стандартов. Стратегическая ориентация на достижение высокой результативности в области медицинского обслуживания граждан должна предусматривать условия для реализации прав граждан в получении необходимого объема и качества медико-диагностических услуг. Технология осуществления стратеги-

ческой ориентации определяет предпосылки, направленные на получение медицинской помощи в границах Федеральной программы обязательного медицинского страхования, обеспечивая при этом социальные гарантии государства гражданам России. В целом мы считаем, что достижение стратегических ориентиров результативности развития социальной сферы возможно на основе рыночной экономики с государственным контролем и выполнения государством перед обществом всех своих социальных обязательств. При этом социальные обязательства государства должны обеспечивать каждому гражданину России достойный уровень и качество жизни.

Достижение стратегической цели развития социальной сферы (высокого уровня и качества жизни граждан) мы связываем со стратегической направленностью создания социального и одновременно правового государства, обеспечивающего постепенный переход к равенству, справедливости и нравственности, – важный элемент модели современного общества, которое должно быть сформировано в России.

Первоочередными задачами государства по обеспечению социальной стабильности в обществе мы считаем: ликвидацию и недопущение возникновения задолженности по заработной плате, пенсиям и пособиям; формирование эффективно функционирующей и реалистичной (достижимой с точки зрения возможностей государства) системы минимальных социальных стандартов (социальных нормативов); законодательное закрепление механизма расчета и использования величины прожиточного минимума; совершенствование системы налогообложения с точки зрения обеспечения нормальных условий для предпринимательской деятельности субъектов хозяйствования (предприятий и предпринимателей) и выполнения последними перед работниками и государством своих социальных обязательств.

Направления стратегического развития ЖКХ можно охарактеризовать исходя из необходимости достижения экономической и социальной результативности строительства и реконструкции жилищ, сооружений и элементов инженерной, а также социальной инфраструктуры, управления жилищным фондом, его содержанием и ремонтом. Целесообразно применение альтернативных стратегических подходов к развитию жилищной сферы. Один из таких подходов предполагает снижение расходов бюджета в части финансирования жилищной сферы в целях освобождения средств, которые могут быть направлены на социальные нужды. Практически он может быть реализован посредством переложения чрезмерно высоких издержек городского хозяйства на потребителей и соответствующего повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги. В соответствии с другим стратегическим подходом к развитию ЖКК предусматривается структурная реорганизация хозяйственных отношений в жилищно-коммунальном комплексе на основе повышения эффективности его управления, создания конкурентной среды. Совершенствование тарифной политики и увеличение доли платежей граждан за оказываемые жилищно-коммунальные услуги также является составной частью реформ. Данное направление реформирования ЖКК представляется верным и реально осуществимым.

Стратегическая направленность развития ЖКК должна основываться на: реализации программы перехода жилищного комплекса на принципы самофинансирования; выявлении источников ресурсообеспечения и возможности их привлечения; информационном обеспечении (наличие полной, достоверной и своевременной информации о состоянии жилищного фонда и коммунальных объектов, об уровне и качестве жилищно-коммунального обслуживания населения, о процессах, происходящих в различных его звеньях); инновационном и маркетинговом обеспечении.

Определяя направления рационализации текущего функционирования и стратегического развития здравоохранения, мы пришли к выводу об установлении приоритетности профилактических и реабилитационных мероприятий, о необходимости обеспечения доступности медико-диагностических услуг, повышения эффективности функционирования системы государственного страхования, перехода на подушевой принцип финансирования, внедрения рациональных форм добровольного медицинского страхования. В стратегической ориентации здравоохранения на достижение

высоких социальных и экономических результатов необходимо перейти от оплаты фактических объемов медицинской помощи к оплате планируемых объемов отдельных видов медицинской помощи, определяемых на основе заказа медицинским учреждениям. Размещение такого заказа должно осуществляться страховщиком на основе показателей программы государственных гарантий и согласованного с медицинскими учреждениями, организациями плана предоставления медицинской помощи застрахованным. Мы считаем, что стратегическое ориентирование развития здравоохранения должно учитывать поэтапное перепрофилирование или вообще вывод из системы общественного здравоохранения и социального страхования части финансово не обеспеченных и неэффективно используемых мощностей лечебно-профилактических и санаторно-курортных учреждений. При этом высвобождаемые в результате реструктуризации мощности лечебно-профилактических учреждений целесообразно использовать для предоставления социальной помощи престарелым и инвалидам с учетом специфики сложившейся заболеваемости и структуры коечного фонда.

Сочетание основных исходных положений как обязательного, так и добровольного негосударственного, солидарного и накопительного страхования должно способствовать в стратегическом периоде времени решению таких основных проблем, как установление экономически целесообразных для граждан, осуществляющих трудовую деятельность, стандартов потребления при утере ими здоровья, позволяющих выполнять работу определенного объема и качества, и дохода по объективным социальным факторам, например, старости, болезни, рождению детей, безработице. Формирование стратегического плана развития системы социального страхования должно включать трехканальную схему поступления средств, в соответствии с которой большая часть социальной нагрузки должна приходиться на работодателя, а меньшая – распределяться между работниками и государством. Соотношение между уплачиваемыми взносами необходимо устанавливать в зависимости от вида страхования. При этом страхование, связанное с вредом, причиняемым здоровью работника, должно осуществляться полностью за счет взносов работодателя, а страхование минимальных гарантий неработающих граждан – за счет бюджетных средств.

Определяя стратегические направления развития физической культуры и спорта, сферы культуры, мы пришли к выводу, что достижение в стратегическом периоде времени высокого культурно-досугового, спортивно-оздоровительного уровня всех граждан России с учетом территориальных компонент ее регионов, муниципальных образований возможно на основе планово-расчетных обоснований текущей деятельности, перспективного и стратегического развития культурно-досуговых учреждений – хозяйствующих субъектов (бюджетополучателей и самофинансируемых по результатам осуществления предпринимательской деятельности) социальной сферы, таких как театры, кинотеатры, библиотеки, музеи, а также учреждений физической культуры и спорта. Мы считаем целесообразным принять и реализовывать базовую стратегию развития спортивно-оздоровительного и культурно-досугового комплексов (структурных составляющих) социальной сферы, заключающуюся в том, чтобы в условиях неопределенного во времени влияния факторов внешней среды, ее нестабильности установить на ресурсообеспеченной основе необходимые ориентиры достижения (прежде всего социальных ориентиров) результативности в рамках осуществляемых федеральных целевых программ, инвестиционных проектов, предпринимаемых мер различного характера и последовательно приближаться к ним в стратегическом периоде времени. Функциональными стратегиями должны при этом выступать те из них, которые в сложившихся условиях воздействия внешней среды на развитие данных структурных составляющих социальной сферы способны предупредить возникновение, устранить действие отрицательных социально-экономических тенденций, укреплять имеющиеся и формировать новые положительные тенденции развития, исходя из реализации структурно-организационных, научно-инновационных, финансово-инвестиционных, маркетинговых, экономических мер.

Главная ориентация реформ в социальной сфере должна быть направлена на образование как одно из стратегически значимых для общества в целом видов деятельности социальной сферы России. Уровень рациональности формирования механизма стратегического развития системы образования в существенной степени зависит как от реализации принципов профессиональной компетентности преподавателя высшего и среднего учебного заведения, так и от уровня адаптации системы высшего образования к рыночным условиям хозяйствования в России, которые диктуют необходимость переоценки традиционных образовательных стратегий, систем, методов и форм обучения в средней и высшей школах. Кроме того, формируемый механизм стратегического развития образования в своем взаимодействии основных элементов должен быть ориентирован на обеспечение опережающего характера подготовки преподавателя по отношению к подготовке обучаемых им будущих специалистов, которая, в свою очередь, требует опережения по отношению к развитию общества.

Механизм стратегического развития высшего профессионального образования в свою целевую направленность должен включать создание системы повышения квалификации по модели именного образовательного чека, дающего право один раз в пять лет повысить профессиональный уровень педагога при условии свободного выбора места, формы, программы обучения, в пределах предусмотренных средств, включив соответствующие расходы в нормативный объем финансирования образовательной услуги. Меры по развитию университетских комплексов направлены на повышение качества преподавания в колледжах и начальных профессиональных училищах, гибкости структуры профессионального образования, возможность быстрой адаптации к изменениям рынка труда, рост эффективности использования материально-технических и трудовых ресурсов, более быструю и гибкую адаптацию системы профессионального образования к изменениям рынка труда.

Можно выделить следующие приоритетные направления совершенствования механизма развития системы образования: целевая ориентация и новые подходы к системе подготовки и повышения квалификации преподавателей по модели именного образовательного чека; нормативный объем финансирования образовательных услуг в системе среднего и среднего специального образования по государственным финансовым обязательствам, исходя из результатов Единого государственного экзамена; адресная социальная поддержка учащихся и студентов из низкодоходных семей с целью покрытия разницы между ценой обучения и ценой сертификата; повышение уровня адаптации системы образования к рыночным условиям, определяющего во многом объем привлечения частных средств в виде добровольного софинансирования в рамках осуществления образовательной федеральной доктрины.

Предлагаемые решения методических и методологических проблем развития как отдельных видов деятельности, так и социальной сферы в целом могут быть использованы федеральными, региональными и муниципальными органами управления в целях повышения социальной и экономической результативности проводимых реформ.

---

[1] Пакулина И.С. Разработка социальной стратегии в механизме реализации политики инновационного развития регионов России // Проблемы и перспективы государственного и муниципального управления в инновационной экономике посткризисного периода: материалы II Славянского форума. В 2-х т. Т. II. Орел: Издательство ОРАГС, 2011. С. 266–271.

[2] Кураков В.Л. Ресурсное обеспечение социальной сферы. М.: Гелиос АРВ, 1999. 216 с.

[3] ООН опубликовала Индекс человеческого развития в странах мира 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://gtmarket.ru/news/state/2011/11/03/3705.

[4] Пакулина И.С. Механизмы реализации государственной политики в социальной сфере // Materialy VIII Miedzynarodowej naukowi-praktycznej konferencji «Kluczowe aspekty naukowej dzialalnosci – 2012» (07–15 stycznia 2012 roku). Volume 9. Ekonomiczne nauki.: Przemysl. Nauka i studia, 2012. S. 3–5.

[5] Пакулина И.С. Стратегия повышения конкурентоспособности предприятий социальной сферы // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 3 (24). С. 231–237.