УДК 36:316.334.3:332.14

Пакулина И.С.,
кандидат экономических наук,
преподаватель кафедры «Экономика и финансы»
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Основной целью данной статьи является разработка методических положений формирования стратегии развития социальной сферы в механизме реализации региональной политики России, а также выявление приоритетных направлений реформирования социальной сферы, определение перспектив ее развития и методов государственного регулирования. В большинстве научных публикаций исследуются преимущественно микроэкономические проблемы в социальной сфере, при этом недостаточно внимания уделяется вопросам реализации социальной стратегии на федеральном и региональном уровнях. Актуальность и недостаточная степень разработанности проблем развития социального комплекса требуют, чтобы они стали объектом специального научного исследований в области теории и практики государственного регулирования процессов в социальной сфере.

Ключевые слова: социальная сфера, социальная стратегия, социально-экономическое развитие, механизм реализации, регион, региональная политика.

Процесс глобального реформирования экономики России, начавшийся с производственной сферы, в настоящее время во все большей мере приобретает социальную ориентацию, приводит к необходимости разработки механизмов эффективного взаимодействия всех секторов экономики в решении социальных проблем, создания адекватной экономической и правовой базы для формирования новых субъектов социальной политики, формирования системы социальной защиты населения. Эффективное развитие социального комплекса невозможно без учета и решения таких проблем, как: улучшение условий труда и экологической обстановки; повышение уровня жизни населения, обеспеченности жильем, качества медицинского обслуживания; регулирование занятости; применение комплекса мер по социальной защите работников; нормализация процесса пенсионного обеспечения[1]. Виды деятельности социальной сферы приобретают вое большее значение в развитии обще-

ственного производства. Они оказывают непосредственное влияние на уровень благосостояния, качество жизни населения. Разработка научно обоснованной стратегии управления социальной сферой и социальными процессами поможет обеспечить решение экономических и социальных задач развития российского общества.

Проблемы управления социальной сферой в период мирового финансового кризиса, глобализации бизнес-процессов, евроинтеграционного вектора развития экономики России занимают важное место в системе развития общественных и воспроизводственных отношений. Решение этих проблем требует комплексного подхода к корректировке проводимых реформ, важнейшим элементом которых должно стать реформирование системы управления в социальной сфере, предполагающее формирование новых принципов регулирования, а также разработку организационно-экономического механизма реализации социальных стратегий развития.

Исследование в отечественной литературе проблем, связанных с особенностями функционирования социальной сферы, часто носит поверхностный неглубокий характер, а использование богатого зарубежного опыта в разработке и реализации социальной политики требует его адаптации к российским условиям. Необходимость рассмотрения данных проблем и разработки предложений для их решения определила актуальность нашего исследования.

Основной целью проведенного исследования является разработка методических положений формирования социальной стратегии в механизме реализации региональной политики России, в также выявление приоритетных направлений реформирования социальной сферы, определение перспектив ее развития и методов государственного регулирования. В соответствии с определенной целью исследования нами были поставлены следующие задачи: (1) изучить и обобщить основные тенденции развития социальной сферы в российской экономике, выявить проблемы развития социального комплекса России на современном этапе; (2) определить приоритетные направления реформирования социальной сферы с целью повышения эффективности деятельности государства в рамках социальной защиты населения; (3) выявить характерные черты социальной политики как фактора социальной стратегии экономического развития государства, провести анализ существующих моделей социальной политики в различных странах, определить возможность применения положительного зарубежного опыта в российской практике; (4) разработать методические подходы к решению социально-экономических проблем на современном этапе; (5) на основе изучения теории и практики государственного регулирования сформулировать принципы формирования социальной стратегии собственно территориального развития и ее функционирования в соответствии с имеющимися политическими, организационными, материальными и финансовыми возможностями России и ее регионов; (6) разработать механизм реализации региональных социальных стратегий, который позволит сформировать взаимосвязанные и адаптивные структуры системы стратегического управления социальной сферой региона, а также разработать скоординированную стратегию управления региональным социальным комплексом.

Анализ исследований в области теории и практики развития социальной сферы в российской экономике, а также разработки и реализации социальной стратегии в России в современных условиях показал, что для решения задач исследования имеются определенные научные предпосылки.

Проблемы развития социальной сферы нашли отображение в научных трудах многих российских ученых. Вместе с тем следует отметить, что в большинстве работ исследуются преимущественно микроэкономические проблемы в социальной сфере, при этом недостаточно внимания уделяется вопросам реализации социальной стратегии на федеральном и региональном уровнях. Актуальность и недостаточная

степень разработанности проблем развития социального комплекса требуют, чтобы они стала объектом специального научного исследований в области теории и практики государственного регулирования процессов в социальной сфере.

Государство является институтом, призванным обеспечивать социальный компромисс. Особенно важно это в условиях рыночной экономики, поскольку в ней действует объективный закон дифференциации производителей, направленный на расслоение общества, на усиление сильных экономических единиц и ослабление слабых. Слабые экономические единицы становятся неконкурентоспособными и вытесняются из своих сегментов рынка. Возникает излишне сильная дифференциация населения, которая вызывает социальные конфликты. Проявление незаинтересованности государства в благосостоянии своих граждан порождает адекватную ответную реакцию с их стороны, своеобразный социальный нигилизм. В результате усиливается склонность к сбережению, ограничивающая потребительский спрос и, соответственно, способствующая стагнационным процессам в экономике. Таким образом, обеспечение социального компромисса является одним из важнейших элементов сбалансированности общества[2].

Рыночные отношения в социальной сфере обладают целым рядом особенностей, обусловливающих действие общих законов экономики, а именно: высокий динамизм, территориальная сегментация н локальный характер; высокая скорость оборота капитала вследствие более короткого производственного цикла; преобладание в производстве услуг малых и средних предприятий, их высокая чувствительность к рыночной конъюнктуре в связи с невозможностью транспортировать и складировать услуги, особенностями процесса оказания услуг, связанных с личным контактом производителя и потребителя; индивидуальность и нестандартность оказываемых услуг и технологий во многих отраслях, высокая дифференциация продукта в одной и той же отрасли; неопределенность результата при оказании услуг, наличие асимметрии информации у производителя и потребителя.

Теоретические построения, касающиеся действия рыночного механизма в социальной сфере, имеют четкое практическое применение. Существующая несостоятельность чисто рыночного механизма функционирования социальной сферы вследствие наличия здесь естественной монополии, побочных эффектов и общественных благ требует государственного вмешательства в процессы, протекающие в данной сфере. При этом набор методов государственного регулирования достаточно широк и включает в себя директивное и индикативное управление учреждениями государственной собственности; субсидирование деятельности организаций, удовлетворяющих социально значимые потребности; косвенное регулирование деятельности организаций социальной сферы через налоговые, таможенные, арендные и тому подобные рычаги[3].

Необходимость реформы социального комплекса России достаточно обоснована в ряде программных правительственных документов. В качестве главных направлений реформы можно выделить следующие: преобразование механизмов финансирования; введение нормативного порядка выделения бюджетных ассигнований с последующим переходом от прямого бюджетного социальных учреждений к предоставлению средств их непосредственным потребителям; законодательное оформление гарантированного минимума социальных услуг, предоставляемых населению на бесплатной н льготной основе; расширение источников финансирования социальных учреждений за счет развития благотворительности, спонсорства и их собственной коммерческой деятельности; содействие этому процессу посредством расширения налоговых льгот для учреждений здравоохранения, образования, культуры и для физических и юридических лиц, которые передают этим учреждениям финансовые средства в порядке благотворительности; развитие негосударственных форм обслуживания.

К перспективным направлениям развития социального комплекса в настоящее

время можно отнести следующие: 1) государственные гарантии финансирования развития социального комплекса; 2) усиление контроля за расходованием бюджетных средств; 3) рационализация государственного финансирования социального комплекса на основе целевых программ; 4) внедрение процедуры конкурсного размещения государственных заказов, поддержки на конкурсной основе проектов и программ в социальной сфере; 5) формирование и развитие системы косвенного финансирования развития социального комплекса за счет большей дифференциации налоговой политики, в частности, за счет расширения налоговых льгот для некоммерческих организаций и лиц, на благотворительной основе передающих им средства; 6) некоммерческая приватизация объектов социальной сферы[4].

Особенности общества глобализационного периода обусловлены целым рядом обстоятельств и факторов, влияющих на успешность проводимых социально-экономических реформ и формирование новой системы субъектов социальной политики. Первая особенность — это не сформировавшаяся в процессе реформ, но необходимая любому обществу система социально-экономических взаимоотношений между различными объектами и субъектами социальной политики. В современном российском обществе не институализированы многие важные социально-экономические процессы[5]. Недостаточная институализация социальных процессов выражается и в недостаточно отработанной правовой базе социального партнерства и взаимодействия. Отсутствуют соответствующие инфраструктурные подразделения, в задачи которых входит осуществление социального взаимодействия в условиях утраты государственных форм социального проектирования. Вторая важная особенность российского общества в настоящий период — это сохранение значительных социальных рудиментов, пришедших в общественную жизнь из иной социально-экономической формации. Третья особенность заключается в том, что за прошедшие годы экономического реформирования у части населения России уже сформировалось чувство социальной ответственности. Данная социальная ответственность предусматривает достижение самообеспечения для низкодоходных групп населения и самообеспечение плюс определенная ответственность за решение более широкого круга вопросов у средне- и высокодоходных групп населения. Четвертая составляющая, которая накладывает отпечаток на ход социально-экономических процессов, — это отсутствий взаимодействия между отдельными группами населения, социальными институтами, секторами в деле решения насущных социальных проблем.

Формирование социальной сферы с расчетом на долгосрочный период осуществляется путем проведения государством и общественными институтами социальной политики. При этом основной идеей рыночной модели социальной политики является положение о необходимости усиления рыночного начала в социальной сфере взамен государственного вмешательства. Это выражается, во-первых, в частичном разгосударствлении социальной сферы, во-вторых, в расширении применения рыночных инструментариев в функционировании социальных отраслей. Вторая основная идея рыночной модели социальной политики — ее селективность, избирательность, ориентация на четко определенные группы населения или на отдельные типичные жизненные ситуации, требующие помощи со стороны государства. Третья основополагающая черта рыночной модели социальной политики — ее ориентация на традиционные ценности и социальные институты, такие как семья, местные общины, неприбыльные организации. Теоретическая мысль и практика развитых стран свидетельствуют, что, разрабатывая концепции социально-экономического развития России, нужно учитывать как положительные, так и отрицательные стороны функционирования рыночного механизма, а также роль государства в регулировании экономических и социальных процессов.

При разработке социальной политики в качестве одного из важнейших возникает вопрос о социальных приоритетах, то есть таких социальных задачах, которые в данный конкретный момент являются

для общества наиболее настоятельными и неотложными, требуют первоочередного решения. Проблема приоритетности целей социальной политики стоит при любом общественном строе, при любой модели социального регулирования, на любом этапе развития данного общества. Это важное обстоятельство обусловлено несколькими постоянно действующими фундаментальными причинами: 1) противоречия между текущими и перспективными интересами общества; 2) противоречия между интересами классов, социальных групп и слоев.

Можно выделить следующие основные принципы государственной социальной политики при переходе к устойчивому экономическому росту: (1) соблюдение общепринятых международных норм и стандартов и прежде всего Всеобщей декларации прав человека, конвенций и рекомендаций МОТ в области социальной защиты населения (принцип «соответствия международным нормам»); (2) содействие со стороны государства занятости, получению дохода, обеспечивающего достойную жизнь и соответствующего трудовому вкладу, установление гарантий минимального размера заработной платы, достаточной для покрытия основных нужд населения, таких как питание, жилье, образование, здоровье (принцип «преференциального регулирования»); (3) создание комплексных систем социального обеспечения для нетрудоспособных и трудоспособных граждан, не имеющих возможности осуществлять трудовую деятельность в силу объективных причин или имеющих низкие доходы (создание всеохватывающей системы, напоминающей «страховочную сетку», которая не дает человеку упасть в бездну, если он оказался без средств к существованию (принцип «сплошной страховки»); (4) обеспечение коллективной ответственности за каждого нуждающегося, солидарности между работающими и безработными, здоровыми и больными и т.п., что предполагает разумную централизацию средств и их перераспределение для обеспечения тех, кто без них не в состоянии существовать (принцип «солидарности»): (5) осуществление дифференциации условий и норм социальных выплат (пенсий, пособий и т.п.) гражданам с учетом их трудового вклада, причины и степени нетрудоспособности, нуждаемости в социальной помощи н других факторов (принцип «персонификации»); (6) разграничение компетенции государства и его субъектов в сфере социального обеспечения граждан.

В системе реализации социальной политики государства особое место занимает социальная стратегия, направленная на достижение расширенного воспроизводства всех членов общества. Социальная стратегия является концентрированным воплощением потребностей и интересов людей в области социальных отношений и условий их жизнедеятельности. Существует диалектическая взаимосвязь между экономической и социальной стратегиями. Экономическая стратегия направлена на регулирование деятельности людей по созданию материальных и духовных благ как важнейшего условия роста народного благосостояния; социальная стратегия связана с воздействием на отношения между людьми по использованию ими материальных и духовных благ в интересах всестороннего совершенствования всех членов общества. В социальной стратегии государства можно выделить два основных структурных элемента, по которым осуществляется регулирование социальных процессов. Это стратегия в сфере общественного благосостояния и стратегия по поддержке социально не защищенных групп населения. В узком смысле под социальной стратегией подразумевается перераспределение доходов. В более широком смысле социальная стратегия включает различные аспекты гражданского и трудового нрава, а также практической социальной работы.

Обоснование теоретических положений, определяющих сущность региональной социальной стратегии в условиях глобализации экономики с учетом мирового финансового кризиса, позволяет сделать следующие выводы:

— значение социальной стратегии в регионе заключается в том, что она, выполняя функции целевой ориентации регио-

нальной социально-экономической системы, регулирует весь комплекс социальных процессов и отношений между населением конкретного региона России;

— эффективная социальная стратегия в регионе в современных условиях обеспечивается: комплексом мер и воздействий, направленных на преодоление сложной демографической ситуации; созданием действенной системы здравоохранения и защиты окружающей среды региона; формированием результативной политики занятости населения; установлением приемлемого уровня жизни для населения конкретного региона:

— формирование механизма социальной защиты населения региона возможно при выборе конкретной модели социального обеспечения в регионе, позволяющей обеспечить малоимущие категории населения минимальным набором жизненных благ;

— успешные рыночные преобразования в регионах зависят в значительной мере от разработки сетки социальной безопасности как комплекса социальных программ, направленных на предоставление трансфертных платежей малообеспеченным слоям населения посредством систем социального страхования и прямой государственной помощи;

— реформирование социальной сферы региона должно быть основано на создании механизма социальной защиты населения, адекватно реагирующего на любые социально-экономические изменения как в целом по стране, так и в конкретном регионе.

Механизм формирования эффективной региональной социальной стратегии необходимо выделять из общего механизма управления социальной сферой в виде обособленных частей с тем условием, чтобы проанализировать степень взаимодействия составляющих элементов, установить направленность действия отдельных частей данного механизма, отклонения в ранее обоснованных нормах и нормативах потребления ресурсов, а также в количественных оценках степени несогласования указанных взаимодействий, нарушающих ранее принятые соотношения и взвешенность в воздействиях различной направленности на развитие социальных процессов и требующих от управляющего органа корректировок, регулирующих н восстанавливающих оптимальную структуру экономических, нормативно-правовых, финансово-инвестиционных, организационных мер, направляющих и ориентирующих стадии, этапы развития к достижению социально-экономической результативности.

Механизм формирования региональной социальной стратегии представляет собой комплекс методов и способов правовой, экономической, финансовой, организационной, инвестиционной и иной направленности, структурно-блочных, экономико-математических, экспертных приемов, стратегических решений, последовательностей, процедур для осуществления в практических целях рациональной ориентации функционирования и развития социального процесса в регионе.

В этой связи необходимо учитывать, что механизм формирования региональной социальной стратегии предполагает следующие меры:

— разработку и реализацию долгосрочных целевых программ, обеспечивающих социальную переориентацию и структурную перестройку региональной экономики;

— изменение механизмов формирования в деятельности экономических органов власти и общественных институтов (основные из них могут носить негосударственный характер и зависеть экономически и организационно от эффективности их деятельности по обслуживанию производителей и потребителей, а непосредственно являющиеся государственными должны быть подчинены и подконтрольны законодательной власти и ее соответствующим структурам (комитетам, комиссиям);

— селективное регулирование (фискальная, кредитная, денежная политика государства, нормативы) должно быть включено в структуру региональной социальной стратегии и служить средством ее реализации, согласуясь по целям, объектам, этапам, при этом целесообразно осуществлять косвенное государствен-

ное регулирование, ориентированное на выборочную поддержку наиболее важных направлений развития социальной сферы.

Соблюдение методологического и методического единства в процессе формирования региональной социальной стратегии и планов социально-экономического развития регионов, а также разработка организационно-экономического механизма формирования региональной социальной стратегии делают объективно возможным:

— создавать основы и требования к национально-территориальной компоненте социального стандарта единой для всех учреждений социальной сферы;

— своевременно сформировать региональные комплексные целевые стратегии развития социальной сферы, скоординированные по степени важности (рангу), очередности, разработки, срокам, реализации и по выделяемым бюджетным ресурсам;

— осуществить подготовку планов деятельности каждого учреждения, предприятия, организационно-правовой структуры как части общих планов и стратегий развития социальной сферы в регионе;

— предложить наиболее современные и быстродействующие виды обеспечения реализации региональной социальной стратегии, например такие, как информационные, нормативно-правовые, организационные, научно-методические единые для всех объектов социальной сферы, расположенных на территории региона;

— проводить маркетинговые исследования по изучению рынков труда и социальных услуг в полном объеме на основе создания единой региональной (местной) службы маркетинговых исследований и соответствующих служб по обработке, анализу полученной маркетинговой информации, по оценке и прогнозированию ситуации на анализируемых рынках;

— создать единый орган управления, координирующий реализацию региональной социальной стратегии, в виде регионального центра, возглавляемого советом директоров и включающего переработку информации, состоящий из информационно-исполнительного подразделения, различных служб и консультантов по проблемам рационального обеспечения развития социальных процессов, маркетинговых исследований;

— рационализировать деятельность органов управления социальной сферой на соответствующем уровне, исходя из выполнения стратегических и приоритетных задач;

— использовать прогнозные оценки развитая микросреды территории региона для разработки конкретных целевых социальных программ, позволяющих наметить в обобщающем виде комплексы необходимых мероприятий, детальный анализ которых должен быть осуществлен на региональном и локальном уровнях;

— определять и регулировать пропорциональные доли видов социальных услуг;

— разработать мероприятия по стимулированию рынков труда с целью повышения занятости населения и привлечения новых источников финансирования процесса развития социальной сферы региона:

— установить потенциальные возможности всей региональной системы управления социальными процессами в удовлетворении перспективных потребностей населения в новых или модифицированных социальных услугах.

Для конкретных учреждений социальной сферы создание регионального центра управления может позволить сформировать систему опережающего управления, которая должна выполнять такие задачи, как: создание примерных планов разработки и реализации перспективных видов социальных услуг, спрос на которые является растущим; оперативное реагирование на изменение текущих потребностей целевых рынков на основе разработки дополнительных социальных услуг; распределение ресурсного потенциала между перспективными видами социальных услуг; определение перспективных направлений развития учреждений и предприятий социальной сферы на основе использования информации о тенденциях изменения территориальных рынков социальных услуг; разработка экономических и организационных мероприятий по повышению уровня конкурентоспособности учреждений социальной сферы.

[1] Пакулина И.С. Регулирование развития социальной сферы региона / И.С. Пакулина // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. Вып. 1. Ч. II. Тула: Изд-во ТулГУ, 2011. С. 44 – 54.

[2] Пакулина И.С. Инновационная деятельность в социальной сфере в условиях глобализации бизнес-процессов / И.С. Пакулина // [«Информационное развитие России: состояние, тенденции и перспективы (региональный аспект)»]: Сборник статей 2-й межрегиональной научно-практической конференции (г. Орел, 22 апреля 2011 года). Орел: Издательство ОРАГС, 2011. С. 88 – 91.

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

[4] Пакулина И.С. Государственное регулирование и особенности инновационных отношений в социальной сфере // Материали за 8-а международна научна практична конференция [«Настоящи изследвания и развитие», – 2012»] (17 – 25 януари, 2012). – Том 9. Икономики. София. «Бял ГРАД-БГ» ООД, 2012. С. 3 – 5.

[5] Пакулина И.С. Социальная сфера в решении современных проблем инновационного развития России // Materiîly VIII mezinárodní vědecko-praktická konference [«Moderní vymoženosti vědy – 2012»] (Praha, 27 ledna – 05 února 2012 roku). – Díl 8. Ekonomické vědy. Praha: Publishing House «Education and Science», 2012. S. 29 – 31.

Pakulina I.S., e-mail: inessa_pakulina@mail.ru
Candidate of Economic Sciences, teacher of the department "Economics and Finance" of the Orel branch of RANE and CS under the President of the RF

SOCIAL DEVELOPMENT STRATEGY IN THE MECHANISM OF THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL POLICY

The main purpose of this article is to develop a methodology of formation of the provisions of the development strategy of the social sphere in the mechanism of implementing the regional policy of Russia, to identify priorities for reforming the social sector, the definition of the prospects for its development and methods of state regulation. In most scientific publications mainly microeconomic problems in the social sphere are studied, however, insufficient attention is paid to the implementation of social policies at the federal and regional levels. The actuality and the insufficient study of the problems of social complex development indicate the need to become the object of special scientific research in the theory and practice of state regulation of processes in the social sphere.

Key words: social sphere, social strategy, the socio-economic development, implementation mechanism, region, regional policy.