

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

© 2011 Д.А. Камиллов

кандидат экономических наук

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Статья посвящена рассмотрению вопросов теории и практики государственного регулирования экономической деятельности. На основании зарубежного опыта автором отражены основные тенденции и механизмы государственного регулирования в условиях постиндустриальной модели общественного развития. Особое внимание уделяется рассмотрению вопросов формирования институциональной базы и инфраструктуры для их внедрения в практику хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: теория, практика и методы государственного регулирования; отрасли социальной сферы; государственные программы.

В теории и практике государственного регулирования можно выделить четыре основных механизма. Первым из них является программно-целевое планирование, которое представляет собой деятельность, направленную на определение целей социально-экономического развития РФ, приоритетов социально-экономической политики, а также формирование комплексов мероприятий с указанием источников их финансирования по достижению указанных целей и приоритетов. Соответственно, изначально происходит выбор приоритетной области для развития. Далее необходимо выбрать конкретное направление развития с учетом выявления альтернативных возможностей. После этого следует разработка плана действий по реализации целей. В данном случае могут быть запланированы действия различного характера: экономические, юридические, правовые, институциональные. Уже после того как определены основные направления расходов, необходимо изыскать для их покрытия доходные источники.

Основой программно-целевого планирования является следующая цепочка: “цели - пути - способы - средства”. При этом происходит не только прогнозирование возможных результатов, но и описывается программа результатов, которые должны быть получены. Таким образом, данный метод позволяет изменить некоторые направления в случаях отклонений и достичь наиболее полного согласования интересов различных сторон, на деятельность которых оказывает влияние программа. Важно, что в этом случае рассматривается управление действиями и элементами программы, т.е. процесс согласования затрагивает не

только соответствие целей, но и конкретные действия участников экономических процессов. Наличие таких программ способствует улучшению координации различных органов власти и бизнеса и устранению противоречий при проведении мероприятий социального характера.

Кроме того, в последнее время получило развитие социальное программирование, которое является формой системного перераспределения ресурсов на основе заранее определенных целей, критериев и возможных форм использования данных ресурсов для решения конкретных социальных задач. В этом случае происходит четкое определение адресата получения ресурсов и ответственных за реализацию программы государственных органов. Важным моментом является то, что такие программы снижают неопределенность и не связаны с жестким административным давлением, но при этом учитывают специфику отраслей и конкретных организаций и органов власти¹.

Следующим методом государственного регулирования является индикативное планирование. Индикативный характер стратегического планирования связан с тем, что для органов государственной власти и управления оно имеет обязательный характер². И при этом способно ориентировать частный сектор на определенные виды деятельности. По своей сути индикативное планирование, с одной стороны, близко программно-целевому подходу, потому что основано на постановке определенных целей и стремлении к их достижению. С другой стороны, программно-целевой метод предполагает наличие заранее определенных мер, мероприятий, процедур и их пос-

ководительности, способствующих достижению цели, в то время как индикативное планирование оставляет свободу действий для экономических агентов.

Индикативное планирование может принимать несколько различных форм. Первая форма конъюнктурная. Она предполагает деятельность, направленную на улучшение конъюнктуры и развитие экономики посредством различных мер экономической политики. Вторая форма, структурная, значительно более эффективна, так как основана на согласовании существующих интересов и планов государства, регионов и различных организаций и предприятий. В этом случае определяющую роль играет развитие регионов, территорий, отдельных отраслей экономики. Государственные органы власти воздействуют на выполнение индикативных планов посредством предоставления льготных кредитов, налоговых льгот и других мер поддержки организаций.

Следующая форма индикативного планирования стратегическая. Именно эта форма предполагает наиболее полное согласование интересов всех экономических субъектов. В данном случае индикативное планирование носит долгосрочный характер и является частью государственной стратегической политики, при этом сам процесс планирования направлен на реализацию национальных программ и развитие экономики с помощью согласования интересов государства и общества относительно ориентиров дальнейшего социально-экономического развития. В этом смысле его основная функция заключается в информировании сторон и ориентировании их в приоритетных направлениях³.

Одним из наиболее важных методов государственного регулирования развития отраслей в социальной сфере является использование института социальных стандартов. Поскольку социальный стандарт устанавливается на основе согласования интересов различных сторон и при этом они должны отражать их социальные потребности, постольку данный институт надо рассматривать еще и как механизм согласования интересов. Социальный стандарт создает нормативно-правовые основы для выполнения государственного заказа на производство необходимых обществу социально значимых и общественных благ. Изначально формируется и законодательная база, кроме того, данный метод государственного регулирования предполагает наличие источни-

ков бюджетного финансирования производства соответствующих благ. Важно также отметить, что социальный стандарт отражает представления о нормах потребления, что в итоге может служить механизмом для формирования цен и быть неким нормативом финансирования.

Социальные стандарты различаются по типам - минимальный, средний, рациональный и пр. В силу того что ресурсы в экономике ограничены, наибольшее внимание уделяется минимальным социальным стандартам. Данные стандарты могут устанавливаться на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, а также для отдельных отраслей. Таким образом, возможен наиболее полный учет интересов различных групп. При этом важно, что региональные или муниципальные минимальные стандарты могут устанавливаться в соответствии со спецификой данной территории, но они не могут быть ниже вышестоящего по уровню стандарта⁴.

Наличие социального стандарта как механизма согласования интересов различных сторон при государственном стратегическом планировании обусловлено еще и тем, что исполнение минимальных социальных стандартов является необходимым вне зависимости от возможных ограничений. Кроме того, невозможно достигнуть поставленных задач при игнорировании выполнения хотя бы одного из стандартов. Таким образом, анализ эффективности и качества исполнения обязательств по социальным стандартам позволяет выявлять необходимые направления расходования средств. На практике использование государственных (муниципальных) заданий приводит к обязательной стоимостной оценке всех необходимых ресурсов для его выполнения. Это позволяет эффективно использовать средства и выбирать оптимальные источники покрытия. Однако при этом необходимо, чтобы финансирование исполнения данного задания и социального стандарта было достаточным для его качественного исполнения, а не было лишь декларативным документом⁵.

Еще одним методом государственного регулирования развития отраслей социальной сферы в условиях перехода на постиндустриальную модель развития является социальный маркетинг. Социальный маркетинг можно также рассматривать и как достаточно эффективный механизм согласования интересов. В данном случае согласуются интересы региональных и муниципаль-

ных властей и частных инвесторов, организаций, различных компаний, научно-исследовательских организаций для повышения уровня и качества жизни общества в целом. Этот метод позволяет проанализировать рынок, выявить потребности потребителей и сегментировать рынок, а также сформировать конкурентные преимущества. Социальный маркетинг создает и новые возможности для организаций частного сектора. Поскольку в процессе стратегического планирования и согласования интересов социальный маркетинг, с одной стороны, по мнению В.Н. Мининой, использует известные экономические инструменты для достижения поставленных целей, а с другой - способствует социальному развитию⁶, он является важнейшим механизмом реализации стратегических планов и при этом очень близок программно-целевым методам управления. Один из инструментов социального маркетинга - социальная реклама. Использование социального маркетинга позволяет учитывать специфику различных структур на уровне региона или муниципалитета при реализации инвестиционной, социальной и финансовой политики.

Далее более остановимся на рассмотрении вопросов, связанных с сочетанием ведомственного и программно-целевого подходов в процессе государственного регулирования развития отраслей социальной сферы в условиях постиндустриальной модели экономического развития.

В настоящее время для РФ характерна тенденция отказа от применения в практике хозяйственной деятельности ведомственного подхода, основанного на директивных методах управления в рамках иерархических структур. На смену данному подходу должны прийти такие формы и методы регулирования, которые бы сочетали в себе ведомственный и программно-целевой подходы. Этот подход был разработан и реализовывался в качестве эксперимента в приоритетных национальных проектах - "Здоровье", "Образование", "Доступное жилье" и "Развитие АПК". Приоритетные национальные проекты были важнейшим шагом на пути развития программно-целевого подхода. Сама идея их реализации стала возможна благодаря тому, что сложились особые условия. Данные условия включали наличие финансовых возможностей государства на решение накопившихся проблем в социальной сфере, изменения, происходящие благодаря административной реформе и введению трехлетнего бюджетного планирования⁷.

Важно отметить, что уже в ближайшее время предполагается преобразование приоритетных национальных проектов в государственные программы, которые являются новым и наиболее адекватным современным потребностям инструментом государственного регулирования экономики.

Государственные программы появились в соответствии с положениями Концепции долгосрочного развития РФ⁸, и они способствуют реализации ее целей. В основу разработки госпрограмм и их использования был положен опыт предыдущего использования программно-целевого метода. К его инструментам можно отнести приоритетные национальные проекты, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), ведомственные и федеральные целевые программы. Переход был хорошо подготовлен и для него были предусмотрены нормативно-правовые акты. Например, Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 был определен порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. В соответствии с этим постановлением государственная программа - система мероприятий и инструментов, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития: Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов, оформленная как распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р; Бюджетное послание Президента РФ на 2012-2014 гг.; Методические указания Минэкономразвития России, утвержденные приказом от 22 декабря 2010 года № 670. Кроме того, было принято значительное число других постановлений и распоряжений Правительства РФ по включению той или иной программы в федеральный список и другие уточняющие постановления. Например, в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р был утвержден список госпрограмм на 2011 г., в него в настоящее время входит 41 программа. Все расходы в социальной сфере будут переведены на программную основу, в то время как 96,67 % всех расходов бюджета будет также переведено в программы. К внепрограммной части относится только узкий круг вопросов, связанных с общегосударственными вопросами, включая финансирование Прокуратуры, судебной системы, уполномоченного по правам человека, Центризбиркома

ма, Счетной палаты РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, государственной корреспонденции, управления делами Президента РФ и другие внепрограммные расходы органов исполнительной власти.

Госпрограммы способствуют более полному согласованию интересов, так как они предполагают взаимосвязь программ федерального, регионального и местного уровней. Однако применение госпрограмм и их разработка в настоящее время являются одним из новых направлений. В связи с этим возникает ряд неопределенных моментов. Во-первых, механизм реализации программы имеет существенный недостаток, поскольку не описан процесс выбора ответственного исполнителя госпрограммы и отнесения подпрограммы к программе. Во-вторых, существует дискуссия о том, насколько целесообразно в качестве основных целей в госпрограмме использовать обеспечение конституционных прав и возможно ли включать в эти программы текущие расходы. Например, это касается госпрограммы развития пенсионной системы, которая предполагает выплаты трудовых пенсий, или других госпрограмм в социальной сфере. В-третьих, помимо существования отраслевых программ есть несколько программ развития регионов, однако они построены на разной основе, и соответственно возникают сложности по их сравнению. В-четвертых, не описан процесс формирования государственных программ для регионов и муниципалитетов⁹. В-пятых, формирование госпрограмм приводит к росту дефицита бюджета. Так, по данным Министерства экономического развития, ожидаемые расходы министерств на финансирование госпрограмм превышают финансирование бюджета на 500 млрд. руб. в 2012 г. и 1,6 трлн. руб. в 2013 г.¹⁰

Особую важность при формировании программ имеют вопросы формирования целей и задач. Каждая из существующих на настоящее время программ или нацпроектов затрагивает одну из важнейших проблем социально-экономического развития. Более сложную структуру имеет приоритетный национальный проект. Он реализуется за счет комплекса отраслевых целевых программ, которые в свою очередь уже включают функциональные целевые программы, содержащие некоторые проектные работы¹¹.

Однако, несмотря на все возникающие сложности, необходимо отметить, что процесс фор-

мирования программ и требования, предъявляемые к ним, являются универсальными. Первоначально появляется проект программы, который поступает на обсуждение и рассмотрение. В случае нацпроектов это обсуждается в Совете при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. На данном этапе происходит выявление основных возможностей, условий и ограничений по реализации мероприятий, заложенных в программы. После согласования интересов различных сторон - участников исполнения происходит оформление программы. Каждая программа содержит цели и задачи, которые должны соответствовать критериям SMART (SMART¹²). При этом для реализации целей программы в нее включаются набор различных мероприятий, способствующих достижению данной цели и задачи. Причем каждое мероприятие имеет своего ответственного исполнителя, необходимые ему ресурсы, сроки исполнения и ожидаемые результаты, имеющие количественные оценки. Кроме того, программы обычно содержат описания предыдущего развития, условий ее введения и анализ сложившейся ситуации.

В заключение отметим, что при оценке программы (как одного из основных элементов БОР) должна оцениваться не только экономическая эффективность, но и эффективность распределения ресурсов, что связано с нерыночным характером услуг¹³. Для оценки эффективности бюджетных затрат необходимо использовать показатели результативности. К ним относят такие показатели, как доступность социальных услуг, нуждаемость в социальных услугах, ориентация институциональных структур на индивидуальные потребности граждан, достаточность ресурсов для выполнения профессиональных функций. Количественным критерием может служить экономическая эффективность работы бюджетных учреждений или других получателей бюджетных средств, выполняющих государственное задание. Кроме того, необходимо измерять также и субъективные оценки общества эффективности расходов. Для этого стоит применять показатели удовлетворенности пользователей предоставляемыми социальными услугами, уровень лояльности в отношении различных учреждений социального обслуживания и в отношении системы социальной поддержки и обслуживания в целом. Однако при определении критериев реализации государ-

ственных программ необходимо, чтобы эти показатели служили задачам индикативного планирования, основанного на результатах мониторинга, это бы позволило сравнить полученные результаты и индикаторы-образцы (социальные стандарты).

С учетом изложенного можно сделать вывод, что государственное регулирование развития отраслей социальной сферы должно осуществляться с помощью следующих методов: государственное стратегическое планирование, сочетание ведомственного и программно-целевого подхода при формировании различных программ, государственный (муниципальный) заказ и применение социальных стандартов. Однако для использования каждого из описанных механизмов и подходов необходимо сформировать соответствующие институциональные основы, которые включают в себя и законодательную базу, и структуры управления развитием данных областей. При этом важно, чтобы институциональные основы были детально проработаны, а не носили декларативный характер.

¹ Кузьмина Н.М., Осипова Е.А. Программно-целевое планирование как основной метод реализации национальных проектов // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. Самара, 2009. URL: <http://www.jurnal.org/articles/2009/ekon77.html>.

²Методология стратегического планирования // Стратегическое планирование. URL: <http://strategy.newparadigm.ru/strategy2.htm>.

³ Индикативное планирование / Стратегическое планирование. URL: <http://strategy.newparadigm.ru/strategy3.htm>.

⁴ Социальные стандарты / Социальная политика. URL: http://orags.narod.ru/manuals/html/sopol/sop_top.htm.

⁵ Зарипова И.Р. Экономические основы формирования государственных социальных стандартов на региональном уровне : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2009.

⁶ Минина В.Н. Смена парадигмы управления в контексте социальных изменений // Социология экономики и управления / под ред. Л.Т. Волчковой. СПб., 1998. С. 91-107.

⁷ Почему именно сейчас предложены такие масштабные меры в социальной сфере? URL: <http://www.rost.ru/main/what/02/02.shtml>.

⁸ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации "О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

⁹ Климанов В.В. Вопросы внедрения программного бюджета // Августовские чтения по общественным финансам в России. 2011. Август.

¹⁰ Госпрограммами сыт не будешь. М., 2011. URL: <http://www.gorodfinansov.ru/news/index.php?article=13472>.

¹¹ Гуров В.В. Формирование перспективных методов управления национальными проектами как портфелей целевых программ в условиях автоматизированных систем управления проектами. М., 2008. URL: <http://www.sovnet.ru/upload/sgi/Gurov.pdf>.

¹² SMART означает, что цели должны обладать следующими свойствами:

- Specific - конкретная, четко сформулированная;
- Measurable - измеримая, с возможностью проверить достижение результата;
- Achievable - потенциально достижимая;
- Relevant - сопоставимая, сочетающаяся со стратегической целью;
- Timebound - определенная по соответствующим временным рамкам и срокам достижения.

¹³ Беленчук А.А. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения // Академия бюджета и казначейства Минфина России: финансовый журн. 2010. URL: <http://info.minfin.ru/files/ГП/Аналитические%20материалы/belenchuk.pdf>.

Поступила в редакцию 02.05.2011 г.