



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-34-49

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Г.В. Батунова

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются факторы, условия и риски пространственного развития социальной сферы в Российской Федерации. На основе анализа сложившейся российской практики предложены подходы к прогнозированию потребностей субъектов Российской Федерации в кадрах, отвечающие перспективному пространственному развитию страны. Также на основе анализа опыта зарубежных стран в области определения потребностей в развитии социальной инфраструктуры и оценки его применимости для России проведено обоснование методических подходов к построению прогноза потребности в размещении и развитии федеральной социальной инфраструктуры. Актуальность решения задачи по выявлению и прогнозированию инфраструктурных разрывов подтверждается также существенным спросом на инновационные подходы определения инфраструктурной обеспеченности в связи с отказом от практики нормативной обеспеченности и переходом к парадигме удовлетворенности качеством услуг, оказываемых инфраструктурой.

Ключевые слова: государственное управление, социальная сфера, пространственное развитие, прогнозирование потребностей, методические подходы, социальная инфраструктура

Факторы, условия и риски пространственного развития социальной сферы

В Российской Федерации в русле общемировых тенденций и с учетом общероссийской специфики происходят существенные трансформации в развитии социальной инфраструктуры, кардинальное переосмысление самой социальной сферы, ее места и роли в социально-экономическом развитии России и, как следствие, структурные изменения в государственной социальной и социокультурной политике. Во исполнение норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в настоящее время приоритетные направления пространственного

развития социальной сферы структурируются при разработке проекта Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. В первую очередь среди социальных факторов пространственного развития в формате текущей версии проекта этого документа стратегического планирования выделяется позиционирование сектора социальных услуг в качестве нового драйвера устойчивого роста национальной экономики и ее региональных сегментов.

Именно в этом направлении формируются соответствующие институциональные условия, осуществляется процесс совершенствования законодательной, нормативной и нормативной правовой базы в сфере социально-экономического развития России и субъектов Российской Федерации, включая утверждение указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596-606, от 1 июня 2012 г. № 761, от 21 августа 2012 г. № 1199, от 10 сентября 2012 г. № 1276, от 28 декабря 2012 г. № 1688 (далее – Указы), распоряжений Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 2096-р и от 15 марта 2013 г. № 354-р (принятых во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276) и т.д.

Однако при этом необходимо учитывать риски, связанные с тем, что принятые законодательные, нормативные и нормативные правовые акты ведут к увеличению государственного внутреннего долга субъектов Российской Федерации, поскольку ответственность за их реализацию возложена на Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Одним из наиболее социально-значимых мероприятий, обозначенных в Указах, выступает последовательное повышение уровня оплаты труда работников социальной сферы. Финансовое обеспечение этого мероприятия предусматривает использование как внутренних ресурсов, полученных в результате реализации мер по оптимизации расходов, так и внебюджетных источников, что требует пересмотра приоритетности расходных обязательств, а также привлечения дополнительных ресурсов. Включение в основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации объемов расходов на финансовое обеспечение дополнительной потребности на реализацию Указов влечет за собой рост объема бюджетного дефицита.

В качестве источника финансирования дефицита региональных бюджетов остается привлечение коммерческих кредитов кредитных организаций, отобранных путем проведения открытых аукционов, что в свою очередь приводит к росту государственного и муниципального долга. Хеджирование этих рисков может происходить с использованием потенциала Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и активного распространения его норм на социальную сферу. Объективные факты из сегодняшней окружающей действительности свидетельствуют о перспектив-

ности именно этого пути: несмотря на негативные последствия кризисных явлений в экономике, количество социальных и социокультурных проектов государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства неуклонно увеличивается, все большее число региональных администраций и правительств поддерживает, инициирует и содействует разработке инвестиционных проектов в социальной сфере в соответствии с требованиями названного Федерального закона.

Следующим значимым фактором пространственного развития социальной сферы Российской Федерации выступает демографическая динамика в совокупности с кардинальным изменением структуры системы расселения, обусловленным демографией, и миграцией, как внешней, так и внутренней, которая усиливается по мере роста пространственной и социальной мобильности населения.

Существуют разные сценарии трансформации каркаса расселения на территории России, но все они, вне зависимости от конкретных векторов, указывают на существенные трансформации, которые фиксируются уже в настоящее время и которые будут лишь усиливаться в самом ближайшем будущем. Одновременно предпринимаемые и на федеральном, и на региональном уровнях меры стабилизации численности населения и выхода демографической кривой на положительные значения дают свои позитивные результаты, но говорить об устойчивых демографических трендах пока преждевременно. К тому же регионы России существенно различаются по демографическим показателям и направленности демографической динамики.

В социальной сфере большинства субъектов Российской Федерации в результате ниспадающей демографической динамики и миграционного оттока населения, проявившихся в 1990–2000-х гг., образовался избыток объектов социальной инфраструктуры, что в большинстве случаев потребовало укрупнения соответствующих организаций и учреждений. В результате возникает проблема увязки объектов социальной сферы с численностью населения и миграционными процессами. Она может быть решена в рамках модернизации социальной сферы и перехода к созданию сферы социальных услуг как нового сектора региональной экономики. Однако здесь необходимо учитывать тот факт, что социальная инфраструктура должна исполнять компенсаторную функцию, удельные показатели обеспеченности социальными услугами должны расти опережающими темпами по сравнению с макроэкономическими индикаторами, а в отдаленных районах – быть выше, чем в пределах плотно заселенных территорий.

Таким образом, эффективное и результативное использование объектов и мощностей социальной сферы, появившихся в 1990–2000-х гг. в результате негативных демографических процессов и миграционного оттока населения в большинстве субъектов Российской Федерации, может быть обеспечено в рамках реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с последующими изменениями и дополнениями, в том числе в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Реформирование бюджетного сектора социальной сферы будет происходить в двух направлениях. Первое из них ориентировано на повышение качества услуг населению, нуждающемуся в социальной защите, второе – на рост эффективности и результативности эксплуатации избыточных объектов и мощностей социальной инфраструктуры, использование которых перспективно для дальнейшей коммерциализации услуг. В этой связи уже в среднесрочной перспективе открывается возможность превращения сектора социальных услуг в новый драйвер устойчивого роста региональных экономик.

В пространственном развитии социальной сферы необходимо также учитывать существенные изменения демографической ситуации, которые произойдут уже в ближайшее десятилетие, в первую очередь опасность «демографической ямы» в период с 2017 г. по 2025 г. Число молодых людей, которые в принципе могут предъявить спрос на услуги высшей школы, станет меньше числа мест в учреждениях высшего профессионального образования, расположенных в субъектах Российской Федерации. Таким образом, рынок образования станет рынком покупателя, что заострит проблему несовершенства текущей социокультурной политики. В здравоохранении вероятно дальнейшее совершенствование средств диагностики заболеваний, что исказит объективность используемых показателей.

Кроме того, при дальнейшем пространственном развитии социальной сферы Российской Федерации необходимо учитывать глобальную тенденцию, связанную с тем фактом, что в ближайшем будущем технологии high-tech будут уступать место технологиям high-hume, то есть технологиям управления предпочтениями, социальными стандартами, восприятием нововведений, формированием ожиданий. Перечисленными факторами объясняется необходимость создания государством адекватных, соответствующих текущим и перспективным проблемам институциональных условий, способствующих повышению социальной и пространственной мобильности, поиску и институционализации демпферов снижения социальных позиций и общественного статуса, организации специализированных фондов, способных увеличить финансирование наиболее нуждающихся реципиентов социальной помощи, поддержания новых адресных социальных программ и социокультурных проектов, имеющих значительные мультипликативные и комплексформирующие эффекты и количественно измеримые результаты. Государство в лице федеральных и региональных органов законодательной и исполнительной власти должно сконцентрироваться не на перераспределении финансовых потоков в интересах материальной помощи населению, а на формировании условий самореализации личности (например, на возможностях организации индиви-

дуального предпринимательства, участия в общественно значимых проектах, волонтерства и т.д.).

В социальной сфере субъектов Российской Федерации, несмотря на принимаемые меры снижения межрегиональной дифференциации, продолжается имущественное расслоение общества и дифференциация доходов населения, в том числе среднемесячной заработной платы, в территориальном разрезе и по видам деятельности, что отражается в последовательном росте за последние 10 лет коэффициента фондов (децильного коэффициента). На фоне сохранения высокого образовательного уровня населения, его уникальных качественных характеристик происходит усугубление кризиса системы подготовки кадров для региональных экономик (особенно рабочих и инженерных профессий). В производственном звене невысокая заработная плата, отсутствие стабильных условий труда, необоснованно низкие уровни страхования деятельности и пенсионного обеспечения рабочих профессий (преимущественно связанных с большим риском для жизни и здоровья) способствуют постоянному межрегиональному перетоку кадров или их оттоку за рубеж.

Усугубление дисбаланса между спросом и предложением рабочей силы происходит и в территориальном, и в профессиональном разрезах (дефицит рабочих и инженерных специальностей, переизбыток невостребованных специалистов в банковском секторе, операциях с недвижимым имуществом и т.д., а также людей, не имеющих профессионального образования, то есть понижение образовательного уровня занятых). Отмечается также несовершенство структуры занятости по полу, возрасту, квалификации и сферам приложения труда, свидетельствующее о неэффективном использовании человеческого капитала. Значительных величин достигает уровень скрытой (латентной) безработицы с одновременным расширением открытых ее форм, вследствие частичного высвобождения работников и свертывания найма новых.

Наличие проблем в социальной сфере приводит к размыванию основных мотивационных стимулов населения России, которое по своей природе крайне чувствительно к инновациям, мобильно и адаптивно. При этом для российских регионов с учетом их уникальности и специфичности принципиально невозможно обеспечить развитие социальной сферы лишь косметическими преобразованиями учреждений и организаций здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства. В этой связи при реализации государственной социальной политики осуществляется переход от отраслевого к комплексному развитию социальной сферы субъектов Российской Федерации с использованием категорий уровня и качества жизни населения. Первая из них определяется условиями существования человека в сфере потребления и измеряется через социально-экономические показатели общего благосостояния людей: доходы, потребление, жилищные условия, услуги образования, здравоохранения и т.д., которые могут операционализироваться как через систему статистических показателей, так и субъективных оценочных суждений.

Качество жизни представляет собой более широкий комплекс условий жизнедеятельности человека и включает в себя уровень жизни, а также такие компоненты, как экология, социальное благополучие, политический климат, психологический комфорт. По своей природе это объективно-субъективная характеристика, которая зависит от развития потребностей самого человека и его субъективных представлений и оценок своей жизни.

Таким образом, качество жизни представляет собой комплексную характеристику условий жизнедеятельности населения, которая выражается в объективных показателях и субъективных оценках удовлетворения материальных, социальных и культурных потребностей и связана с восприятием людьми своего положения в зависимости от культурных особенностей, системы ценностей и социальных стандартов, существующих в обществе. Именно эта категория предопределяет уровень раскрепощения и развития интеллектуального потенциала и человеческого капитала – определяющих факторов обеспечения устойчивого социально-экономического роста в современном мире.

При дальнейшем пространственном развитии социальной сферы необходимо учитывать также общемировую тенденцию, связанную с переходом от показателей обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры к показателям удовлетворенности качеством оказанных социальных услуг. Это особо актуально при среднесрочном и долгосрочном прогнозировании динамики развития социальной сферы и отдельных видов деятельности. Соответствующие институциональные изменения уже происходят в здравоохранении, образовании, культуре, физической культуре и спорте: разрабатываются и утверждаются перечни показателей, методики их сбора, расчета и агрегации, совершенствуется система социологических опросов, активно развивается методологический аппарат математической статистики, совместного использования формализуемых методов количественного анализа и эвристических приемов для качественного определения соответствующих характеристик.

Подходы к прогнозированию потребностей субъектов Российской Федерации в кадрах

Задачи построения кратко-, средне- и долгосрочных прогнозов потребностей в кадрах и их увязки с соответствующими прогнозами социально-экономического развития территорий крайне актуальны. На протяжении последнего времени они ставились и решались на всех уровнях государственного управления: федеральном, макрорегиональном, региональном и муниципальном. Однако разработанные и разрабатываемые документы, как правило, формируемые по заявочному принципу, не отражают реальной картины перспективных потребностей в кадрах, слабо увязаны между собой, не синхронизированы по срокам, недостаточно коррелируются со среднесрочными и долгосрочными федеральными и региональными прогнозами социально-экономического развития. К тому же они абсолютно не учитывают корпора-

тивные прогнозы в трудовых ресурсах и развития рынков труда, в то время как у большинства государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием действуют собственные образовательные программы. При этом целый класс ключевых проблем пространственного развития экономики и социальной сферы на региональном уровне, как правило, обусловлен узостью локальных рынков труда, недостаточным уровнем развития малого и среднего предпринимательства, а также сферы услуг, включая туристско-рекреационный комплекс, и элементов сервисной экономики, то есть теми факторами, которые могут использоваться в соответствующих прогнозах потребности субъектов Российской Федерации в кадрах.

В настоящее время на уровне субъектов Российской Федерации разрабатываются долгосрочные балансовые прогнозы потребностей в трудовых ресурсах, в том числе в разрезе квалификаций. Анализ среднесрочных прогнозов (на 5 лет) потребностей экономики и социальной сферы в кадрах необходимой квалификации в субъектах Российской Федерации, разработанных в 2015–2016 гг. на период до 2020 г., позволяет сделать выводы об их основных, общих чертах. В методическом плане основой построения прогнозов преимущественно становятся анкетированные опросы работодателей на предмет их перспективной потребности в кадрах, а также ретроспективный анализ изменения профессионально-квалификационной структуры среднесписочного состава работников (преимущественно по уровню образования, а в лучшем случае по укрупненным группам специальностей). Оценка дополнительной потребности в кадрах формируется исходя из потребности на рост численности и на замену работников как разность между планируемой численностью работников в организации в прогнозируемый период с учетом создания новых рабочих мест и численностью работников с учетом выбытия по достижению пенсионного возраста.

Таким образом, можно сделать вывод, что в общем виде прогнозные оценки не учитывают перспектив социально-экономического развития регионов, поскольку нацелены на оптимизацию кадрового состава уже существующих предприятий и не ориентированы на долгосрочные целевые тренды развития регионов, создания и развития новых производств, обеспечения кадрами масштабных проектов по строительству и реконструкции объектов инфраструктуры. Они также не учитывают основных факторов повышения эффективности производства, в первую очередь снижения трудоемкости, межрегиональных взаимодействий, перспективной специализации регионов и макрорегионов и, соответственно, мультипликативных и комплексформирующих эффектов, усиливающейся конкуренции за кадры между регионами и макрорегионами, появления и развития новых рабочих мест, обусловленных косвенной и вызванной занятостью (то есть занятостью, обеспеченной расходами людей, нанятых непосредственно или косвенно), пренебрегают вопросами возрастающей пространственной и социальной мобильности населения.

Следует отметить, что решение задачи прогнозирования потребности в кадрах тесно увязано с необходимостью обеспечения адаптации системы профес-

сионального образования к перспективному спросу на трудовые ресурсы в разрезе квалификаций и специальностей. Практически во всех прогнозных документах регионального уровня отмечается наличие структурного дисбаланса потребностей рынка труда в кадрах и структуры приема в образовательные учреждения как по уровням образования, так и в разрезе основных специальностей.

На федеральном уровне во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 3 июня 2011 г. № 440 «О разработке прогноза баланса трудовых ресурсов» Минздравсоцразвития России была сформирована Методика разработки прогноза баланса трудовых ресурсов (Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 178н «Об утверждении Методики разработки прогноза баланса трудовых ресурсов»), согласно которой прогноз баланса трудовых ресурсов разрабатывается в целом по Российской Федерации на очередной год и плановый 2-летний период по видам экономической деятельности в соответствии с перечнем разделов Общероссийского классификатора видов экономической деятельности. Однако ее положения при разработке региональных прогнозов учитывают лишь единичные субъекты Российской Федерации, а из-за отличий горизонтов прогноза и различных методических подходов к его осуществлению данные, полученные путем агрегирования региональных прогнозов до федерального уровня, кратно отличаются от значений показателей среднесрочного прогноза баланса трудовых ресурсов Российской Федерации. В этой связи на федеральном уровне по линии Минтруда России совместно с Минобрнауки России с привлечением заинтересованных федеральных органов исполнительной власти целесообразно обеспечить единую методическую основу разработки региональных прогнозных балансов трудовых ресурсов, их увязку с формированием общероссийского балансового прогноза потребностей в трудовых ресурсах, в том числе в региональном, макрорегиональном разрезах, а также в разрезе квалификаций.

Действующие и разрабатываемые комплексы мер, направленных на обеспечение субъектов Российской Федерации кадрами в соответствии с потребностями региональных экономик, в большинстве своем содержат институциональные блоки, связанные с развитием и мониторингом региональных рынков труда, профессиональной подготовкой и переподготовкой высококвалифицированных кадров и др.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2015 г. № 696-р утвержден Перечень субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным. Критериями отбора и приоритизации субъектов Российской Федерации в этом случае выступают наличие инвестиционных проектов и потребность в привлечении кадров для их реализации, готовность субъекта Российской Федерации финансировать соответствующую региональную программу и наличие работодателей, готовых в ней участвовать. Таким образом, с научно-методической точки зрения построение сценарных прогнозов баланса трудовых ресурсов в соответствии

с текущими и перспективными потребностями региональных экономик – крайне своевременная задача.

Исходя из разработанных в рамках проекта Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. сценариев развития в прогнозный период будет возрастать потребность в трудовых ресурсах, имеющих профессиональное образование – в первую очередь высшее и среднее, при этом для консервативного (инерционного) сценария пространственного развития наибольший кадровый голод будет ощущать производственный комплекс, а при реализации сценария поляризованного роста и в меньшей степени сценария диверсифицированного пространственного роста недостаток трудовых ресурсов будет характерен для сервисной экономики, сферы услуг и научной сферы.

Осуществление сценария поляризованного роста приведет к изменению структуры экономики и, как следствие, структуры занятости населения по основным видам экономической деятельности. Обеспечение опережающего развития сферы услуг, элементов сервисной экономики, наукоемкого сервиса в совокупности с созданием условий для формирования новых видов экономической деятельности и высокотехнологичных производств, а также осуществление запланированных проектов и кластерных инициатив позволит обеспечить занятость в новых секторах экономики выше уровня занятости в традиционных секторах за счет перераспределения численности занятого населения между базовыми и развивающимися новыми видами экономической деятельности, а также создания дополнительных рабочих мест. При этом лишь около 55% из них будут заняты непосредственно на предприятиях и организациях кластеров, остальные 45% – это косвенная (занятость в прочих компаниях, которая поддержана расходами участников кластера) и вызванная (занятость, обеспеченная расходами людей, нанятых косвенно или непосредственно) занятость, которая возникнет при их реализации. Повышение мобильности населения в межрегиональном измерении будет способствовать существенному снижению затрат на переподготовку кадров и будет способствовать сбалансированному развитию рынка труда и снижению безработицы.

В настоящее время Россия в целом и субъекты Российской Федерации недостаточно готовы к кадровому обеспечению реализации этого сценария, поскольку нуждаются в значительной смене состава трудовых ресурсов по специальности и квалификации, а также приведении в соответствие предложения и спроса на рынке труда. На сегодняшний день в структуре экономически активного населения практически половину составляют лица в возрасте от 30 до 49 лет, в этой связи и с увеличением емкости рынка труда и необходимостью замещения работников предприятий молодыми специалистами к 2030 г. произойдет существенный рост потребностей в кадрах по новым группам специальностей. В качестве основных параметров прогноза могут быть приняты следующие:

- сценарный прогноз общего числа занятых в экономике и социальной сфере субъектов Российской Федерации с учетом внешних и внутренних со-вместителей;
- количество новых рабочих мест в результате развития существующих предприятий на перспективу до 2030 г.;
- количество новых рабочих мест в результате реализации перспектив-ных проектов развития и кластерных инициатив;
- число освобождающихся рабочих мест (в связи с уходом на пенсию, уволь-нения по собственному желанию, по уходу за ребенком и т.д.), а также вакансий;
- число высвобождающихся работников по сокращению, реорганизации, ликвидации предприятий и т.д.;
- характер предполагаемой специализации субъектов Российской Феде-рации;
- текущее распределение вакантных рабочих мест (требуемых работни-ков) по группам специальностей;
- заявленная работодателями потребность в трудовых ресурсах;
- соотношение объемов подготовки и востребованности рабочих и спе-циалистов на рынке труда по основным группам специальностей;
- сроки и условия реализации инвестиционных и кластерных проектов, генерирующих дополнительную потребность в профессиональных и непро-фессиональных кадрах.

Обоснование методических подходов к построению прогноза потребности в размещении и развитии федеральной социальной инфраструктуры

В международной практике используется ряд научно-методических под-ходов к определению потребностей в размещении и развитии социальной ин-фраструктуры. В большинстве своем они построены на выявлении существу-ющих инфраструктурных разрывов (отдельно по каждому виду/группе видов инфраструктуры) на основе инфраструктурной обеспеченности регионов, для чего, как правило, применяются:

- нормативный метод;
- метод определения потребностей через удовлетворенность населения;
- метод опосредованной оценки потребностей в инфраструктуре через прогноз потребностей в кадрах;
- метод определения потребностей через анализ документов стратегиче-ского планирования (оценка планового и фактического исполнения докумен-тов стратегического планирования – для оценки текущей ситуации, отражение запланированных на уровне целеполагания объектов в документах на уровне планирования и программирования – для прогнозной оценки).

Международный опыт и лучшие мировые практики показывают, что в большинстве развитых и активно развивающихся государств с федератив-

ным устройством (особенно – в странах экономического авангарда) отсутствуют федеральные (общегосударственные) критерии доступности для населения услуг социальной сферы и нормативы числа получателей социальных услуг. Национальные законодательства и прочие нормативные правовые акты общегосударственного уровня определяют лишь приоритеты развития социальной сферы и закрепляют общие требования к социальным услугам и социальной инфраструктуре. Основная регламентация доступности социальных услуг происходит на региональном или даже местном уровне, причем формы ее крайне разнообразны: от строгих нормативов до общих, рамочных рекомендаций. Кроме того, наряду с нормативными правовыми источниками, некоторые критерии доступности социальных услуг закреплены в документах профессиональных и профильных некоммерческих организаций, требования и нормы которых не имеют законодательной силы.

Так, например, в сфере здравоохранения и социальных услуг США и Канады обязательное нормативное правовое регулирование устанавливается на уровне органов власти регионов в законодательстве о лицензировании персонала и предоставляемых населению социальных услугах. Вследствие особенностей государственного управления в этих странах законы, содержащие нормативы, их характер и содержание в разных регионах существенно отличаются друг от друга. В одних региональных стандартах подробно прописаны детальные требования к учреждению здравоохранения, вплоть до расположения мебели, в других – оказание социальных услуг вменяется местным уполномоченным органам в той мере, в какой на это хватает средств.

В сфере культуры в Соединенных Штатах Америки отсутствуют не только обязательные федеральные нормативы, но и даже федеральные органы власти. Существует только добровольная стандартизация по суботраслевому признаку, к примеру, стандартизация музейного дела Американского альянса музеев, называемая «характеристики совершенства» (*Characteristics of Excellence*) [1] и включающая факторы, связанные с размещением музея (безопасность, содержание и др.).

Аналогичная система сформирована и в Канаде, где также не существует федерального органа власти в сфере культуры, а на уровне провинций культура наряду со спортом, туризмом и образованием составной частью входит в функционал единого ведомства. Эти ведомства могут заниматься планированием и стандартизацией в так называемых таблицах стандартов, включая стандарты шаговой доступности, но разработанные ими документы носят исключительно рекомендательный характер и, как правило, делегируют принятие решений в этой сфере на муниципалитеты. Схожие типовые стандарты на протяжении последних десятилетий разрабатывает и публикует в своих докладах Американская ассоциация планирования (*American Planning Association*) [2]. И они также носят исключительно рекомендательный и научно-методический характер, а те из них, что были изданы в 1950–1980-х гг., архаичны и не соответствуют ни сегодняшнему уровню социально-экономического развития США, ни современным представлениям о роли и месте социальной сферы в этих процессах.

В Великобритании стандарты и нормы оказания услуг в социальной сфере также закреплены не на национальном уровне, а на уровне макрорегионов (четырёх исторических провинций, а не графств). Так, например, полным аналогом упомянутым выше регламентирующим документам штатов США и провинций Канады выступают «минимальные стандарты» здравоохранения и социальных услуг, разработанные Министерством здравоохранения, социальных услуг и государственной безопасности Северной Ирландии.

Стандартизация в части, касающейся культуры, спорта и во многом социального обеспечения, также реализуется на макрорегиональном, региональном и местном уровнях. Общегосударственной базой в этих случаях выступает Национальная рамочная программа планирования (National Planning Policy Framework) [3], обязывающая местные власти разрабатывать соответствующие прогнозы, планы и стандарты.

В Германии действует разветвленная сеть законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, определяющих требования к уровню доступности населению услуг в социальной сфере, однако преимущественно критерии доступности регламентируются на региональном уровне. Федеральное законодательство, например Гражданский и Социальный кодексы, постулируют права различных групп граждан на получение тех или иных социальных услуг, а также определяют понятийный аппарат и принципы предоставления таковых. В свою очередь, законы федеральных земель конкретизируют положения этих документов применительно к отдельному региону страны.

Непосредственной разработкой детализированных планов и норм предоставления определенной социальной услуги, включая точные критерии ее доступности, занимаются профильные органы исполнительной власти (министерства здравоохранения, образования, социальной защиты и т.д.).

Кроме того, зарубежный опыт показывает, что государственное управление развитием социальной инфраструктуры может быть обеспечено через национальные инфраструктурные планы (National Infrastructure Plan of UK, Infrastructure Plan of Australia, Infrastructure Plan of USA, A summary of the South African National Infrastructure Plan). В частности, Инфраструктурный план Великобритании (NIP) [4] сопровождается данными ежегодного мониторинга объемов расходных обязательств как государства, так и бизнеса. Раздел плана NIP «Finance update» отражает информацию о том, как спланированные инфраструктурные инвестиции осуществляются и пролонгируются вплоть до 2020 г. В нем также обозначен акцент на приоритетных направлениях финансирования со стороны частного сектора, отражены общие меры стимулирования частных инвестиций в низкорентабельные отрасли социальной инфраструктуры, включая различные институты развития и финансовые организации. Динамичные данные по объемам инвестирования собраны в отдельном документе под названием Infrastructure Pipeline, детализирующий статус проектов в части их финансирования. Данные по мониторингу содержит пообъ-

ектный перечень инфраструктурных проектов, в том числе из программных документов развития, с детализацией ежегодных расходов на их создание.

Таким образом, зарубежная практика показывает, что при планировании развития социальной инфраструктуры в распоряжении ключевых органов власти имеется полная и достоверная информация об объемах текущих расходных обязательств, что позволяет точно направлять государственные ассигнования на те отрасли социальной сферы, которые в этом более всего нуждаются, а также определять наиболее приоритетные направления для стимулирования применения механизмов государственно-частного партнерства.

В Российской Федерации элемент определения инфраструктурной потребности не включен в существующую систему стратегического планирования, однако определенно носит неотъемлемый характер при выстраивании комплексной системы государственного управления. Определение потребностей населения в объектах социальной инфраструктуры дает обоснованное представление об основных векторах (целевых индикаторах) социально-экономического развития. Более того, динамичные показатели потребности помогают рационально и реалистично выстраивать прогнозы бюджетного, научно-технологического развития, в том числе на долгосрочную перспективу.

При этом в настоящее время происходят кардинальные изменения в нормативном регулировании социальной сферы. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2016 г. № 664-р «О признании утратившими силу распоряжений Правительства Российской Федерации от 19 октября 1999 г. № 1683-р и от 23 ноября 2009 года № 1767-р» утратила силу Методика определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры, распространявшая методическое регулирование в отношении социальной инфраструктуры как на региональный, так и местный уровни государственного управления.

При определении текущей и прогнозной потребности населения в объектах социальной инфраструктуры на региональном и муниципальном уровнях в рамках первого, нормативного метода целесообразно использовать широко апробированный в международной практике подход, согласно которому разрыв рассчитывается как разность между фактическим и нормативным уровнем обеспеченности, установленным социальными нормативами, либо в нормативах градостроительного проектирования. Для использования инструмента определения потребности для прогнозирования и выстраивания приоритетов развития необходимо также регулярно актуализировать разработанные и быстро устаревающие нормативы с учетом непосредственного текущего положения региона или муниципального образования. В этом случае целесообразно нормирование на региональном уровне с учетом местной специфики и введение рамочных отраслевых стандартов. Кроме того, среди недостатков нормативного метода необходимо отметить, что он не учитывает региональную специфику, градация идет в зависимости от типа поселения (городское – сельское), а не от характера расселения, что ставит дополнительную задачу типологизации регионов.

На современном этапе, как показывает анализ международного опыта, представляется целесообразным при определении уровня инфраструктурной обеспеченности субъектов Российской Федерации начать постепенный переход от существующих к настоящему времени натуральных показателей (например, обеспеченность койко-местами на 10 000 человек постоянного населения) к показателям сравнительной удовлетворенности населения уровнем и качеством оказываемых услуг населению. Это позволит сократить формальную составляющую оценки, при которой число объектов инфраструктуры может быть достаточным, но качество их функционирования – низким и не удовлетворяющим потребностям населения. Следует отметить, что указанный переход возможен только после разработки и принятия новых нормативов инфраструктурной обеспеченности территорий по различным отраслям и объектам инфраструктуры, а также после начала сбора статистических данных с учетом новых нормативов. Ключевая проблема здесь – практически полное отсутствие исходных статистических данных, а в целом следует отметить, что для оценки инфраструктурных разрывов в социальной сфере статистическая база отличается фрагментарностью и крайней неполнотой.

Метод опосредованной оценки потребностей в инфраструктуре через прогноз потребностей в кадрах широко используется в мировой практике небольшими по площади странами, у которых утверждены и действуют стандарты рабочего места, а рынки труда обеспечены и не удалены от пространственно-распределенной системы подготовки кадров. Однако для Российской Федерации он малоприменим ввиду значительной пространственной и социальной мобильности населения, масштабных размеров страны и специфики пространственной организации системы подготовки кадров.

Таким образом, приемлемую и достаточную информацию об инфраструктурных разрывах в параметризуемом, пообъектном срезе может дать только метод определения потребностей через анализ документов стратегического планирования. В остальных случаях возможны лишь процентные соотношения обеспеченности (достаточности). Однако при использовании этого метода необходимо учитывать существенный разрыв по иерархической цепочке «целеполагание – программирование – территориальное планирование» (объекты, вошедшие в документы целеполагания и терпланирования, преимущественно финансово не обеспечены).

В этой связи с учетом международного опыта целесообразно проводить оценку инфраструктурных разрывов на основе интегральных критериев, включающих 3 основных блока:

- 1) коэффициент коммерциализации;
- 2) коэффициент инфраструктурной обеспеченности;
- 3) коэффициент загруженности инфраструктуры.

Так, например, для здравоохранения может быть предложена следующая система интегральных оценок.

1. Коэффициент коммерциализации медицинских услуг (средневзвешенное отношение доли медицинских организаций негосударственной формы собственности в общем числе медицинских организаций и индекса физического объема платных медицинских услуг населению (в сопоставимых ценах; в процентах к предыдущему году) по Российской Федерации к соответствующим значениям в среднем по Российской Федерации).

2. Коэффициент инфраструктурой обеспеченности здравоохранения (средневзвешенное отношение мощности амбулаторно-поликлинических организаций (число посещений в смену), числа больничных коек (на 10 000 человек населения), численности врачей (на 10 000 человек населения), численности среднего медицинского персонала (на 10 000 человек населения) по субъекту Российской Федерации к соответствующим значениям в среднем по Российской Федерации).

3. Коэффициент загруженности инфраструктуры здравоохранения (средневзвешенное отношение показателей фактического объема медицинской помощи на одного жителя (в системе учреждений Минздрава России, предоставляемой населению в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи) по субъекту Российской Федерации к значениям соответствующих нормативов в среднем по Российской Федерации).

Такой подход позволит обеспечить объективное проведение прогноза (оценки) потребности в размещении и развитии федеральной социальной инфраструктуры с учетом перспективной экономической специализации субъектов Российской Федерации и прогнозов социально-экономического развития соответствующих территорий.

© Батунова Г.В., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] American Alliance of Museums. URL: <http://www.aam-us.org/resources/ethics-standards-and-best-practices/characteristics-of-excellence> (дата обращения 10.11.2016 г.). [Официальный ресурс Американского альянса музеев].
- [2] American Plannig Association. URL: <https://www.planning.org/> (дата обращения 10.11.2016 г.). [Официальный сайт Американской ассоциации планирования Официальный сайт Американской ассоциации планирования].
- [3] National Planning Policy Framework. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf (дата обращения 10.11.2016 г.) [Национальная рамочная программа планирования].
- [4] National Infrastructure Plan. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/national-infrastructure-plan> (дата обращения 10.11.2016 г.). [Национальный план развития инфраструктуры].

REFERENCES

- [1] American Alliance of Museums. URL: <http://www.aam-us.org/resources/ethics-standards-and-best-practices/characteristics-of-excellence>.
- [2] American Planning Association. URL: <https://www.planning.org/>.
- [3] National Planning Policy Framework. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf.
- [4] National Infrastructure Plan. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/national-infrastructure-plan>.

SPATIAL DEVELOPMENT FOR SOCIAL SPHERE IN FRAME OF PUBLIC ADMINISTRATION

Galina V. Baturova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198

This article discusses the factors, conditions and risks of spatial development of the social sphere in the Russian Federation. Based on the analysis of current practice approaches to human resource's needs forecasting of constituent entities of the Russian Federation in the frames that meet the long-term spatial development in the country. Based on analysis of the experience of foreign countries in identifying needs in the development of the social infrastructure and to assess its applicability to Russia held a substantiation of methodical approaches to forecast the construction and development needs of the federal social infrastructure. The relevance of the objective of identifying and forecasting infrastructure gaps is also confirmed by the significant demand for innovative approaches in determining infrastructure availability in practice of normative security and shift to the paradigm of satisfaction with the quality of the services provided by the infrastructure.

Key words: public administration, social sphere, spatial development, needs forecasting, methodological approach, social infrastructure

Об авторе:

Батурова Галина Викторовна – кандидат экономических наук, директор Центра «Мировой океан» Федерального государственного бюджетного учреждения «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС), доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН.

E-mail: bagalina@bk.ru