

УДК 338.26:332.1

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ МЕГАПОЛІСУ

Пакуліна А.А., к.е.н.

Українська державна академія залізничного транспорту

У статті узагальнені результати аналізу сучасного стану процесу соціального нормування, розкриті суть і принципові особливості державного регулювання цього процесу. Запропоновані методичні підходи до управління процесом формування нормативної бази стратегічного плану розвитку мегаполісу. Обґрунтована важлива роль соціальних норм і нормативів у забезпеченні взаємозв'язку процесів стратегічного планування і бюджетування на рівні мегаполісу. Визначені основні напрями вдосконалення процесу формування нормативної бази стратегічного плану розвитку мегаполісу.

Ключові слова: стратегічне планування, соціальна сфера, державне регулювання, мегаполіс, соціальний норматив.

The results of analysis of the modern state of the process of social setting of norms have been generalized in the article, the essence and principle features of its government regulation have been exposed. The methodical approach has been offered to the managing the process of forming the normative base of strategic plan of megapolis development. The important role of social norms has been grounded in providing the intercommunication of processes of the strategic planning and forming the budget at the level of megapolis. Basic directions of improving the process of forming the normative base of the strategic plan of megapolis development have been defined.

Key words: strategic planning, social sphere, government regulation, megapolis, social norm.

Актуальність проблеми. Нині особливий науковий і практичний інтерес представляє розробка державної стратегії розвитку видів діяльності соціальної сфери, у тому числі на рівні мегаполісів. У свою чергу, наукова обґрунтованість розробки і успішність її реалізації на практиці у вирішальній мірі залежить від ефективності системи державного регулювання процесу соціального нормування (стандартизації). Це зумовило актуальність вибраної теми дослідження, в якому розглядаються методологічні і методичні питання формування нормативної бази стратегічного плану розвитку соціальної сфери мегаполісу.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретичні аспекти, що стосу-

ються розвитку соціальної сфери, знайшли відображення в дослідженнях багатьох провідних українських учених. Вагомий внесок у розроблення її окремих аспектів зробили Алимов О.М., Бережна І.В., Бистряков І.К., Вернадський В.І., Геєць В.М., Дацій О.І., Дмитренко Г.А., Долішній М.І., Євсєєва О.О. [1], Качала Т.М., Корецький М.Х., Кропивко М.Ф., Кузьмін О.Є., Куценко В.І. [2], Лібанова Е.М., Левковська Л.В., Макарова О.В., Мартякова О.В., Олійник Я.Б., Степаненко А.В., Ульянченко О.В., Хвесик М.А. [8], Хлобистов Є.В., Щурик М.В. та інші. Проте аспектам стратегічного планування на рівні мегаполісу приділено недостатньо уваги. Актуальність вибраної теми статті і одночасно практична потреба національних, регіональних і міських органів управління в проведенні досліджень по формуванню нормативної бази стратегічного планування розвитку соціальної сфери і державному регулюванню цього процесу визначили мету і завдання і предмет дослідження.

Метою роботи є розробка методологічних і методичних основ формування нормативної бази стратегічного плану розвитку соціальної сфери мегаполісу. Відповідно до основної мети були поставлені наступні основні завдання: 1) узагальнити результати аналізу сучасного стану процесу соціального нормування і розкрити суть і принципові особливості державного регулювання цього процесу; (2) запропонувати методичні підходи до управління процесом формування нормативної бази стратегічного плану розвитку мегаполісу; (3) обґрунтувати важливу роль соціальних норм і нормативів у забезпеченні взаємозв'язку процесів стратегічного планування і бюджетування на рівні мегаполісу; (4) визначити основні напрями вдосконалення процесу формування нормативної бази стратегічного плану розвитку мегаполісу.

Викладення основного матеріалу дослідження. Дослідження процесу становлення і розвитку соціального нормування в умовах реформування української економіки показало, що обґрунтування і розробка соціальних стандартів і нормативів нині перетворюється на новий напрям теоретичних і прикладних наукових розробок [4, с. 62]. В той же час, необхідно відмітити, що дослідження по цій проблематиці знаходяться доки на початковій стадії і вимагають рішення значного числа методологічних і методичних питань, починаючи від уточнення понятійного апарату дослідження і закінчуючи формуванням кадрового

забезпечення цього процесу.

До теперішнього часу досить чітко сформувалися два взаємозв'язані між собою підходи до визначення змісту процесу соціального нормування. Перший підхід розглядає соціальні стандарти (нормативи) як інструмент розробки і реалізації соціальної політики держави і регулювання розвитку соціальної сфери на усіх рівнях управління національною економікою, адекватний умовам ринкової економіки.

Другий підхід припускає, що соціальні стандарти (нормативи) є інструментом формування бюджетів усіх рівнів управління національною економікою.

В зв'язку з цим особливу наукову і практичну актуальність набуває уточнення і подальша розробка концептуальних основ формування вітчизняної системи соціального нормування, що відповідає реаліям розвитку української економіки [5, с. 114].

У науковій літературі і практичній управлінській діяльності зустрічаються дуже різні трактування основних понять процесу соціального нормування, таких як «соціальний індикатор», «соціальний стандарт», «соціальна норма», «соціальний норматив» і тому подібне. Відповідно до цього, в процесі проведеного дослідження нами уточнений зміст і дана характеристика цих понять, що може служити основою для подальшого опрацювання теоретичних і методичних проблем становлення і розвитку вітчизняної системи соціального нормування, адекватної ринковій економіці.

На нашу думку, об'єктом державної соціальної стандартизації (нормування) має бути рівень споживання матеріальних благ і загальнодоступних послуг, який забезпечує задоволення найважливіших потреб людини, що регламентується на основі встановлення існуючих соціальних норм і нормативів. Такого роду нормативні показники можуть і повинні служити основою для розрахунку мінімально необхідного розміру витрат при формуванні бюджетів усіх рівнів [7, с. 6]. В якості основних завдань соціальної стандартизації можна назвати: задоволення найважливіших потреб людини в матеріальних благах і послугах; вирівнювання міри задоволення потреб населення в найважливіших матеріальних благах і послугах в різних регіонах України; забезпечення соціальної стабільності і безпеки в суспільстві; розробка принципово нових бюджетних

фінансових механізмів реалізації конституціональних прав, які гарантуються громадянам України; підвищення міри обґрунтованості обсягів бюджетних коштів, що виділяються на реалізацію соціальних цілей; концентрація фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках державної соціальної політики; підвищення ефективності функціонування і розвитку видів економічної діяльності соціальної сфери.

Причому, нам представляється, що сенс державної соціальної стандартизації повинен полягати не у визначенні набору соціальних послуг, що фінансуються за рахунок засобів державного бюджету, а у встановленні такого мінімального рівня прибутків, який дав би можливість покривати вартість цих послуг.

В той же час, в сучасних умовах соціальна стандартизація повинна розглядатися в якості важливого ринкового інструменту регулювання розвитку соціальної сфери як на національному, так і на регіональному (міському) рівні, оскільки дозволяє:

- сформулювати дієвий механізм реалізації прав громадян і забезпечити захист населення у разі настання соціальних ризиків;
- забезпечити рівні можливості отримання соціальних послуг і їх доступності відповідно до потреби і обліку принципу адресності, а також і рівна якість послуг, що робиться незалежно від установи і території;
- визначити однаковий порядок надання послуги;
- встановити одноманітність в термінах і визначеннях, використовуваних в соціальній роботі;
- здійснити порівняльність статистичних показників по наданню послуг і обслуговуваному контингенту населення;
- проводити порівняльний аналіз результатів діяльності установ соціальної сфери;
- обґрунтувати нормативи соціального обслуговування населення і забезпечити тим самим нормативний підхід до формування і реалізації соціальних зобов'язань;
- забезпечити можливість визначення вартості соціальної послуги для здійснення переходу до адресного фінансування;
- перейти до нового методу фінансування і управління бюджетними коштами – бюджетуванню за результатами;
- створити основи для здійснення оцінки ефективності функціонування

видів економічної діяльності соціальної сфери.

Нижні межі соціально-домінантного розвитку територій характеризують державні мінімальні соціальні стандарти, які є встановленими законодавством України як мінімально необхідні гарантії соціального захисту, що забезпечують задоволення найважливіших потреб людини. За допомогою державних мінімальних соціальних стандартів вирішуються основні завдання: нормативне забезпечення формування та використання бюджетних і позабюджетних засобів на соціальні потреби; забезпечення державної підтримки розвитку соціальної сфери і поліпшення місця існування окремих регіонів і поселень з урахуванням їх особливостей; надання необхідної соціальної допомоги незаможним громадянам, особам, що знаходяться у важкій життєвій ситуації, та потерпілим від стихійних лих; оцінка рівня життя населення та стану довкілля в регіонах і поселеннях; розроблення і реалізація державної соціальної, економічної та екологічної політики, національних, регіональних і муніципальних програм, концепцій, прогнозів і схем соціального, економічного та екологічного розвитку.

Обмеженість державного впливу на розвиток ринку соціальних послуг мегаполісу обумовлена можливими проблемами їх нормування, дефіциту і тому подібне [6, с. 21]. Ця обставина визначає необхідність разом з відповідною державною участю у визначенні умов надання найбільш значущих для населення соціальних послуг (наприклад, в освіті, охороні здоров'я, культурі та ін.) формування ринку платних послуг, що надаються галузями соціальної сфери. У зв'язку з цим особливу значущість набуває диференціація потреб населення і визначення механізму їх задоволення з точки зору формування ефективної політики держави в соціальній сфері [3, с. 264].

Як нам представляється, підвищення ефективності застосування системи соціальних норм і нормативів значною мірою обумовлюється забезпеченням взаємозв'язку між процесами регіонального планування і бюджетним процесом.

Для вирішення цих завдань представляється доцільним побудувати логічну модель, яка дозволить аналізувати взаємозв'язки між основними групами показників, що характеризують різні аспекти підвищення рівня і якості життя населення мегаполісу. Нам представляється, що

для підвищення ефективності соціальної політики на регіональному і міському рівнях необхідно передусім розглядати в нерозривній єдності і взаємозв'язку показники рівня і якості життя населення, мінімальні соціальні стандарти, раціональні соціальні норми і нормативи, показники діяльності усіх галузей регіонального і міського господарства, включаючи види економічної діяльності соціальної сфери. Можливий варіант системи показників, що характеризують рівень і якість життя населення мегаполісу представлений на рис. 1.



Рис. 1. Система показників для оцінки рівня і якості життя населення мегаполісу

На нашу думку, основою для визначення ефективності бюджетних витрат повинні служити кінцеві результати діяльності фінансованих видів економічної діяльності соціальної сфери мегаполісу. Саме з цієї причини під вибраний варіант плану необхідно здійснювати і фінансування з бюджету мегаполісу. Причому план і бюджет мегаполісу повинні складати єдину систему, що включає вартісні і натуральні показники. У зв'язку з цим процедура розробки плану і бюджету покликана забезпечувати їх взаємну ув'язку і адекватність реальним соціально-економічним процесам.

Становлення і подальше вдосконалення механізму забезпечення взаємозв'язку між процесами планування, включаючи стратегічне планування і бюджетування на рівні мегаполісу, значною мірою залежить

від формування науково обґрунтованої нормативної бази.

Нам представляється, що до складу такої нормативної бази можуть включатися наступні елементи:

- система державних мінімальних соціальних стандартів;
- система соціальних норм і нормативів;
- система фінансових нормативів (нормативи бюджетного фінансування).

Система соціальних норм і нормативів повинна розроблятися для реалізації на практиці соціальних стандартів. Вона може включати певний набір показників і розрахункових величин, які дозволяють виконати встановлені в соціальних стандартах параметри якості і обсягу соціальних послуг.

Фінансові нормативи встановлюють залежність між необхідними витратами, що дозволяють досягати заданої якості і обсягу соціальної послуги, що надається.

Стратегічна цільова орієнтація спрямована на досягнення високої результативності розвитку соціальної сфери. Така орієнтація може бути виражена за допомогою встановлення певного рівня соціальних норм і нормативів, визначуваних для відповідного варіанту стратегічного плану його розвитку. При такому підході певний варіант стратегічного плану розвитку соціальної сфери мегаполісу повинен містити науково обґрунтовану стратегію переходу від державних мінімальних соціальних стандартів (чи фактично досягнутих соціальних норм і нормативів, якщо вони вищі за рівень державних мінімальних соціальних стандартів) до цільового рівня соціальних норм і нормативів, встановлених для цього варіанту стратегії.

Причому, в процесі обґрунтування і розробки будь-якого варіанту стратегії розвитку соціальної сфери мегаполісу доцільно використовувати систему прогресивних фінансових нормативів, що забезпечують можливість переходу в процесі реалізації цього варіанту стратегії від рівня соціальних норм і нормативів, що фактично склався, до їх цільового рівня.

Ці норми і нормативи повинні відбивати об'єктивно необхідні відтворювальні пропорції, а не суб'єктивне уявлення певних громадських інститутів про їх величину. Хоча в них буде присутнім і суб'єктивний

аспект.

Система соціальних норм і нормативів має бути досить гнучкою і адаптивною.

Соціальні норми і нормативи повинні утворювати єдину систему пов'язаних між собою показників.

Система соціальних норм і нормативів може і повинна розглядатися в якості своєрідного інструменту управління як соціально-економічним розвитком мегаполісу, так функціонуванням і розвитком видів економічної діяльності соціальної сфери, розташованих на його території.

Процес соціального нормування в Харкові, що відповідає потребам його стратегічного розвитку, знаходиться доки на стадії зародження, хоча останнім часом досить чітко проявилася тенденція активізації наукових розробок у сфері обґрунтування і формування системи цільових соціальних норм і нормативів.

Важливим напрямом вдосконалення процесу соціального нормування в Харкові є підвищення ефективності процесу бюджетування, що, у свою чергу, передбачає рішення наступних завдань:

- забезпечення взаємозв'язку фінансових нормативів, використовуваних в процесі формування бюджету Харкова, з планованими соціально-економічними показниками його розвитку, у тому числі з основними показниками розвитку видів економічної діяльності соціальної сфери;
- розробку системи обґрунтування і контролю процесу формування і виконання бюджету, яка повинна містити механізми оцінки пріоритетів і критеріїв вибору найбільш ефективних варіантів скорочення витрат на розвиток соціальної сфери;
- орієнтація процесу бюджетування в Харкові на оцінку і контроль кінцевих результатів, досягнутих за допомогою бюджетних витрат.

Висновки. В якості важливого напрямку вдосконалення процесу соціального нормування в Харкові, як нам представляється, слід розглядати забезпечення ув'язки процесів стратегічного планування і бюджетування. При такому підході бюджет міста служитиме фінансовим інструментом, що забезпечує досягнення цілей його соціально-економічного розвитку, включаючи розвиток видів економічної діяльності соціальної сфери. В зв'язку з цим, процес розробки плану розвитку мегаполісу і його бюджету мають бути взаємозв'язані, складати єдину систему і розроблятися на

основі програмно-цільового підходу.

На нашу думку, в умовах обмеженості бюджетних коштів виникає необхідність вибору пріоритетних напрямів їх витрачання. Тому актуалізується необхідність проведення наукових досліджень, спрямованих на розробку моделей оптимізації бюджетних витрат, що дають можливість розробляти різні варіанти планових показників, які відбивають ті або інші пріоритети економічної політики Харкова.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Євсєєва О.О. Формування соціальної стратегії в механізмі реалізації регіональної політики / О.О. Євсєєва // Економіка розвитку. – Науковий журнал. – червень 2011, № 2 (58). – Харків. Вид. ХНЕУ, 2011. – С. 43-46.
2. Куценко В. І. Соціальний вектор економічного розвитку / В.І. Куценко. – К.: Наукова думка, 2010. – 735 с.
3. Пакуліна А. А. Інновації в управлінні соціальним комплексом / А. А. Пакуліна // Вісник економіки транспорту і промисловості (збірник науково-практичних статей). Випуск 41. – Харків : УкрДАЗТ. – 2013. – С. 261-266.
4. Пакуліна А. А. Підвищення ефективності державного регулювання розвитку сектора соціальних послуг / А. А. Пакуліна // Materiály VIII mezinárodní vědecko – praktická konference [«Vznik moderní vědecké – 2012»], 27.09.12 – 05.10.12. – Díl 5. Ekonomické vědy. – Praha : Publishing House «Education and Science» s.r.o., 2012. – S. 62-64.
5. Пакуліна А. А. Специфіка державного регулювання соціальної сфери у сучасній змішаній економіці / А. А. Пакуліна // Економічний простір. – Збірник наукових праць. – № 65. – Дніпропетровськ: ПДАБА, 2012. – С. 111-116.
6. Пакуліна А. А. Удосконалення державного регулювання ринку соціальних послуг в умовах стратегічного курсу на досягнення в Україні європейських стандартів життя / А. А. Пакуліна // Бізнес Інформ. – 2013. – № 1. – С. 20-23.
7. Пакуліна А. А. Управління стійким розвитком господарюючих суб'єктів соціальної сфери України / А. А. Пакуліна // Materiały VIII Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji [«Wykształcenie i nauka bez granic – 2012»], 07-15 grudnia 2012 roku. – Volume 14. Ekonomiczne nauki. Państwowy zarząd. – Przemysł : Nauka i studia, 2012. – S. 5-7.
8. Хвесик М. А. Розміщення продуктивних сил та регіональна економіка: навч. посіб. / М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, П. П. Пастушенко. – К.: Кондор, 2005. – 344 с.