

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
Санкт-Петербургский
экономико-математический институт

ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

—
**МАТЕМАТИЧЕСКИЕ
МОДЕЛИ
И ИНФОРМАЦИОННЫЕ
ТЕХНОЛОГИИ**

Ⓐ

Отдельный оттиск

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2005

СОДЕРЖАНИЕ

1. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РФ	264
1.1. Общие замечания по статистике правового поля	264
1.2. Общая статистика правового поля	266
1.3. Необходимость кодификации правового поля и связанные с ней формы законотворчества	270
2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ	274
2.1. Социальная сфера	274
2.2. Социальная политика	281
2.3. Стандартизация и нормирование потребления социальных благ	292
3. МЕСТО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ В ОБЩЕМ ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	312
3.1. Ключевые проблемы модернизации системы правового обеспечения государственного регулирования социальной сферы.....	312
3.2. Технологические этапы модернизации системы правового обеспечения государственного регулирования социальной сферы субъекта РФ (на примере Санкт-Петербурга).....	312
4. ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ.....	313
4.1. Системные регуляторы.....	313
4.2. Индекс качества жизни населения субъекта РФ	319

Без объявления

ISBN 5-9900592-1-3

© СПб ЭМИ РАН 2005

© Коллектив авторов 2005

ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ КОДИФИКАЦИИ ПРАВОВОГО ПОЛЯ, РЕГУЛИРУЮЩЕГО СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

*Лантев С.А., Никифоров О.Н., Ошурков А.Т.,
Перекрест В.Т., Перекрест И.В.*

Разработаны технологические принципы и общая экономико-математическая концепция формирования нормативного правового обеспечения для государственного регулирования социальной сферы на уровне субъекта РФ. Предложенная концепция учитывает как систему приоритетов, связанных с основными национальными проектами и федеральными социально-экономическими стратегиями, так и региональные особенности социально-экономического развития и правового регулирования социальной сферы для соответствующих субъектов РФ.

Полученные результаты предлагается использовать для создания согласованной системы социальных кодексов в субъектах РФ как базовых инструментов эффективной социальной политики, проводимой в целях реализации национальных проектов и решения основных социально-экономических задач на субфедеральном уровне. Обоснование отдельных методологических и технологических решений осуществляется на примере Санкт-Петербурга.

Проведенные исследования были поддержаны Комитетом по законодательству ЗС Санкт-Петербурга и СПб ЭМИ РАН.

1. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РФ

1.1. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО СТАТИСТИКЕ ПРАВОВОГО ПОЛЯ

Исследования, проведенные в Санкт-Петербурге в 2003-2005 гг. по инициативе и при поддержке законодательных и исполнительных органов государственной власти РФ показали следующее.

1.1.1. Действующее законодательство, регулирующее социальные правоотношения как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях, носит несистемный, фрагментарный характер и не удовлетворяет критериям полноты (достаточности) и непротиворечивости.

1.1.2. Существенная модернизация действующего правового поля была бы неоправданна без одновременного реформирования всей системы экономических отношений в социальной сфере. Последнее, будучи ориентированным на конечный результат, должно стать основой новой, эффективной социальной политики, предоставляющей реальные государственные социальные гарантии гражданам России и обеспечивающей их в полном объеме пакетом социальных благ (услуг), адекватных современным европейским требованиям.

1.1.3. Наиболее адекватная реализация указанных принципов связана с системным реформированием правового поля и формированием «двухуровневого» законодательства в социальной сфере, сочетающего «рамочные», системные законопроекты на федеральном уровне с нормативно-правовым регулированием на уровне субъекта РФ (и местного самоуправления). Необходимость этого подтверждается, в частности, отсутствием полноценного законодательства относительно социальных стандартов, нормативов и т.п.

Сказанное выше делает задачу систематизации (кодификации) рассматриваемого правового поля одной из ключевых при разработке социальной политики, адекватной современным социально-экономическим стратегиям и национальным проектам. Для решения этой задачи был построен¹ массив нормативных правовых документов (**НПД**). Его структурные характеристики представлены в табл. 1.

Таблица 1.

Структура первичного массива НПД, ед.

Отраслевое направление социальной сферы	Уровень НПА			Всего
	РФ	СПб	Лен обл.	
Пенсионное обеспечение	689	63	39	791
Социальная защита (льготы)	1785	1288	357	3430
Социальное обслуживание	775	283	144	1202
Образование	3407	717	109	4233
Здравоохранение	3874	597	221	4692
ЖКХ	574	431	122	1127
Физическая культура и спорт	192	272	72	536
Культура	2336	319	112	2767
Наука	726	106	24	856
Социальные аспекты отрасли «Транспорт»		33	2	35
Всего	14358	4109	1202	19669

¹ Средствами информационной системы «Кодекс» (версия 5.2.0.20).

Первичный анализ указанного массива НПД методами ситуационно-тематического отбора позволил существенно сократить объем рабочего массива, подлежащего систематизации, и довести его до 8210 НПД. Основная часть построенного рабочего массива составляет 4087 документов и включает 329 законов РФ и 222 закона Санкт-Петербурга.

Отметим, что ФЗ № 122 от 22.08.2004 может рассматриваться как пример «локальной» систематизации правового поля, регулирующего правоотношения в социальной сфере. Процесс его реализации (ввода) показывает, насколько опасными могут быть методические ошибки социально-экономического характера, а также искусственное сужение систематизируемого правового поля.

1.2. ОБЩАЯ СТАТИСТИКА ПРАВОВОГО ПОЛЯ

Ниже приведены основные статистические характеристики сформированного рабочего массива НПД. При этом рассматриваются два уровня административно-территориальных уровня рассмотрения – федеральный и субфедеральный (Санкт-Петербург). Для обработки рабочего массива использовалось несколько оснований его классификации – рубрикации.

Основная рубрикация выделяла следующие *типы* нормативно-правовых документов:²

1.2.1. Основные типы НПД

1. *Международный правовой акт (МПА)*. Международные договоры – межгосударственные, межправительственные и межведомственные соглашения, а также правовые акты, изданные международными правительственными организациями.

2. *Нормативный правовой акт (НПА)*. Содержат правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение и действующие на индивидуально неопределенный круг лиц.

3. *Локальный нормативный акт (ЛНА)*. Содержит обязательные правила поведения, имеющие строго ограниченный (локальный) характер – для организации, издавшей такой акт, либо для организаций, предприятий, на которые такой акт распространяется³. Не требует офи-

² См, например, Информационную систему «Кодекс» (версия 5.2.0.20).

³ Акты, принятые Государственной Думой РФ, Советом Федерации РФ, акты Президента РФ и Правительства РФ локальными нормативными актами не являются.

циального опубликования и вступает в силу с даты его подписания, если в тексте не указано иное.

4. Разъяснение нормативных актов (РПА). Официальные акты, содержащие разъяснения (толкования) положений нормативных правовых актов, порядка их применения, вступления и утраты ими силы и т.д.⁴

5. Нормативно-технический документ (НТД). Официальный документ, который не содержит общих правил поведения (правовых норм), однако устанавливает обязательные для индивидуально-неопределенного круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение технические требования и условия деятельности, в т.ч. формы документов, технические правила и стандарты, форматы данных и т.п.

6. Судебная практика (СП). Решения, постановления, приговоры, определения судов, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; решения, постановления, определения, принятые арбитражными судами и органами государственного арбитража бывшего СССР; решения Конституционного Суда РФ, не содержащие нормативных толкований.

7. Рекомендации, методический документ (РМД). Документы официальных органов, содержащие рекомендуемые или наиболее желательные способы, методы или образы действий, но не имеющие обязательной силы для применяющих их лиц.

8. Организационно-распорядительный документ (ОРД). Правовые акты:

- ♦ издаваемые по вопросам текущей деятельности⁵;
- ♦ касающиеся внутренних вопросов деятельности государственных органов.

9. Информационный, сопроводительный документ. Документы⁶, которые:

- ♦ только сообщают, доводят до сведения информацию о прошедшем или предстоящем событии, состоянии дел, позиции официального органа, прогнозируемых показателях и т.п.

⁴ К данному типу не относятся письма государственных органов и консультации экспертов, содержащие ответы на вопросы частных лиц, государственных и частных организаций по применению законодательства в конкретном рассматриваемом случае.

⁵ как правило, исчерпываются однократным применением или относятся к индивидуально-определенному кругу лиц

⁶ Информационные, сопроводительные документы не имеют даты начала или окончания действия.

- ♦ препровождают или доводят до сведения иные документы.

10. Ответ на частный запрос⁷. Письма государственных органов и консультации экспертов, содержащие ответы на вопросы частных лиц, государственных и частных организаций по применению законодательства в конкретном рассматриваемом случае.

1.2.2. Таблицы первичных статистических данных

В сформированном рабочем массиве 64% (5266 ед.) составляют НПД федерального уровня. Остальные (36%, 2944 ед.) – приняты органами государственной власти (ОГВ) Санкт-Петербурга.

Рассмотрим следующие три уровня периодизации: до 1991 г.; 1992 – 1999 гг.; после 1999 г. Тогда в построенном массиве 59% (4823) НПД приняты после 1999 г.. 36% (2955) – в течение второго периода, а 5% (432) – до 1991 г.

Типологическая структура сформированного рабочего массива НПД, соответствующая основной рубрикации, представлена в табл. 2.

Таблица 2. Распределение НПД сформированного пакета по типам НПД-

№ п/п	Код НПД	Тип нормативно-правового документа (НПД)	Кол-во	%
1	МПА	Международно-правовой акт	–	–
2	НПА	Нормативный правовой акт	2808	34,20
3	ЛНА	Локальный нормативный акт	217	2,64
4	РНА	Разъяснение нормативных актов	790	9,62
5	НТД	Нормативно-технический документ	272	3,31
		Всего по основным типам документов	4087	49,77
6	СП	Судебная практика	121	1,47
7	РМД	Рекомендации, методический документ	361	4,40
8	ОРД	Организационно-распорядительный документ	3638	44,31
9	ИСД	Информационный, сопроводительный документ	1	0,01
10	ОЧЗ	Ответ на частный запрос	–	–
		ВСЕГО	8210	100

Из приведенных данных следует, что НПД, относящиеся к основным типам, составляют лишь половину рабочего массива. А его наиболее существенная часть состоит из 2808 НПА (34% массива).

⁷ Данного рода документы и консультации не носят нормативный (общеобязательный) характер, присущий официальным разъяснениям законодательства, а адресованы только задавшему этот вопрос лицу. Они могут быть использованы в качестве дополнительного средства уяснения правовой нормы и должны рассматриваться в совокупности с действующими нормативными актами и их официальными разъяснениями по данной проблеме.

Более половины НПД приняты на уровне министерств РФ и комитетов Правительства Санкт-Петербурга (табл. 3).

Таблица 3. **Распределение НПД рабочего массива по типам субъектов, принимающих НПД**

Тип субъекта, принимающего НПД		Ед.	%
Код	Название типа		
01з	Народ России	1	0,01
01и	Президент РФ	189	2,30
02з	Высшие законодательные ОГВ РФ	371	4,52
02и	Высшие исполнительные ОГВ РФ	951	11,58
02п	Высшие органы прокуратуры РФ	1	0,01
02с	Высшие судебные ОГВ РФ	121	1,47
03и	Уровень министерства РФ: законодательная власть	3099	37,75
03проф	Уровень министерства РФ: профсоюзные органы	8	0,10
04б	Уровень ведомства РФ: банковская система	4	0,05
04и	Уровень ведомства РФ: исполнительная власть	510	6,21
04проф	Уровень ведомства РФ: профсоюзные органы	2	0,02
04с	Уровень ведомства РФ: судебная власть	9	0,11
05и	Первые лица субъекта РФ	475	5,79
06з	Высшие ОГВ субъекта РФ: законодательная власть	430	5,24
06и	Высшие ОГВ субъекта РФ: исполнительная власть	639	7,78
06п	Высшие ОГВ субъекта РФ: прокуратура	18	0,22
06с	Высшие ОГВ субъекта РФ: судебная власть	15	0,18
07и	Уровень комитета правительства субъекта РФ: исполнительная власть	1259	15,33
07с	Уровень комитета правительства субъекта РФ: судебная власть	1	0,01
08з	Законодательный орган МО субъекта РФ	1	0,01
08и	Ведомство субъекта РФ	106	1,29
Всего		8210	100

Рассмотрим четыре важнейшие проблемы государственного регулирования правоотношений в социальной сфере.

1. Государственные гарантии социальной защиты граждан
2. Экономические механизмы регулирования социальной сферы и внедрение рыночных инструментов
3. Учреждения, предоставляющие услуги в социальной сфере
4. Общие характеристики системы предоставления услуг в социальной сфере

Для каждой из них рассматривался пакет НПД рабочего массива, в которых была отражена соответствующая проблема. В каждом пакете выделялось два уровня (градации) представленности проблемы в НПД:

Код градации	Название градации
А	общая представленность проблемы (раздела) в НПД
В	наиболее полное отражение проблематики

Структура массива НПД, соответствующая указанной проблемной дифференциации и уровню их принятия, приведена в табл. 4.

Таблица 4. **Распределение НПД, характеризующих отдельные проблемы, по уровню ОГВ, их принявших, ед.**

№	Уровень ОГВ	№ проблемы							
		1		2		3		4	
		А	В	А	В	А	В	А	В
1	Первые лица государства	124	38	73	11	30	2	94	12
2	Высшие органы государственной власти РФ	1098	272	757	177	394	75	706	115
3	Уровень министерства РФ	1358	171	2360	319	1466	112	771	62
4	Ведомства РФ	445	48	374	48	214	18	220	12
5	Первые лица субъекта РФ	285	40	209	27	133	1	241	26
6	Высшие органы государственной власти субъекта РФ	551	65	441	64	285	8	451	49
7	Уровень Комитета правительства субъекта РФ	753	118	933	125	762	38	647	92
8	Уровень ведомства субъекта РФ	10		56	2	47		11	1
	Всего	4625	752	5204	773	3331	254	3141	369

Для дальнейших исследований необходимо формирование пакета правовых актов, регулирующих общественные отношения в области предоставления государственных социальных гарантий, и осуществления социальной поддержки отдельных категорий граждан. Этот пакет, в первую очередь, должен быть ориентирован на использование ОГВ регионального уровня (Санкт-Петербурга) при планировании региональной социальной политики и осуществлении государственного регулирования социальной сферы.

1.3. НЕОБХОДИМОСТЬ КОДИФИКАЦИИ ПРАВОВОГО ПОЛЯ И СВЯЗАННЫЕ С НЕЙ ФОРМЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

1.3.1. Канонические схемы кодификации

Систематизация юридических норм определяется как деятельность по совершенствованию и приведению действующих нормативных актов в единую, упорядоченную и внутренне согласованную сис-

тему. Систематизация осуществляется путем обработки нормативного материала и его расположения по специальным классификационным критериям, согласованным с решаемыми задачами в рассматриваемой предметной области.

Необходимость систематизации в настоящее время обусловлена высокой динамичностью правового поля, регулирующего социальные правоотношения в России в период трансформации ее экономики от административно-плановой к рыночной, социально ориентированной. Для этого периода характерны стихийные процессы внесения многочисленных изменений в правовую систему, ее развитие и совершенствование за счет принятия большого количества новых нормативных актов, внесение в них изменений и т.п.

Результатами систематизации являются всевозможные своды, сборники и, в большинстве случаев применительно к опыту систематизации в РФ, – кодексы. Систематизация законодательства имеет целью⁸ упорядочение накопленного нормативно–правового материала с его последующим анализом. В результате – определяются взаимосвязи законодательных актов, выявляются противоречия, дублирование, пробелы и другие недостатки. В дальнейшем, как следствие, – вместо нескольких законов разрабатывается комплексный закон в определённой сфере.

Разработка в ходе систематизации единых консолидированных базовых законов способствует комплексному, единообразному, удобному, непротиворечивому законодательному регулированию в важнейших сферах общественных отношений.

К основным задачам систематизации относятся:

- ♦ анализ действующих нормативных актов, группировка правовых предписаний по определенной схеме, создание внутренне единой системы актов являются необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствует ликвидации пробелов, устарелостей и противоречий в действующем законодательстве;
- ♦ обеспечение удобства при реализации права, возможность оперативно находить и правильно толковать все нужные нормы;

Систематизация как процесс модернизации нормативного правового поля включает в себя следующие этапы.

⁸ См. Концепцию совершенствования законодательства города Москвы, утвержденную постановлением Правительства Москвы от 19.04.05

(1) **Учет нормативных актов.** сбор действующих нормативных актов, их обработка и расположение по определенной системе.⁹

(2) **Инкорпорация (законодательства).** Форма систематизации, при которой НПД определенного уровня объединяются полностью либо частично в разного рода сборники или собрания в определенном порядке (хронологическом, алфавитном, системно-предметном). При этом, какие-либо изменения в содержание помещаемых в сборники актов не вносятся и содержание правового регулирования по существу не меняется.¹⁰

(3) **Консолидация (законодательства).** В процессе консолидации десятки (порой сотни) НПД по одному и тому же вопросу объединяются в один укрупненный акт.¹¹ Такой акт утверждается правотворческим органом в качестве нового, самостоятельного источника права, а прежние разрозненные акты признаются утратившими силу. Новый укрупненный акт не меняет содержание правового регулирования, не вносит изменений в действующее законодательство.

(4) **Кодификация (законодательства).** Форма коренной *переработки* действующих нормативных актов в определенной сфере отношений, способ качественного упорядочения законодательства, обеспечения его согласованности и компактности, а также расчистки нормативного массива, освобождения от устаревших, не оправдавших себя норм. В процессе кодификации осуществляется переработка содержания НПД, изложение нормативных предписаний стройно и внутренне согласованно, обеспечение максимальной полноты регулирования соответствующей сферы отношений. Кодификация подразделяется на всеобщую¹², отраслевую¹³ и специальную¹⁴.

В результате кодификации на основе пересмотра действующего законодательства и внесения в него изменений принимается новый, сводный нормативный акт – **кодифицированный акт** в форме «Основы законодательства», «Кодекс» и т.д., регулирующий на базе единых принципов определенную значительную сферу стабильных обществен-

⁹ В Российской Федерации подлежат учету: федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, законодательство субъектов РФ, акты органов местного самоуправления и т.д.

¹⁰ Деление инкорпорации на отдельные виды можно производить по различным основаниям. В зависимости от юридической силы издаваемых сборников и собраний законодательства инкорпорация делится на официальную, официозную (полуофициальную) и неофициальную.

¹¹ Очевидно, что подлежат объединению предписания одинаковой юридической силы.

¹² Например, свод законов того или иного государства.

¹³ Например, Уголовный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации.

¹⁴ Например, Таможенный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

ных отношений и рассчитанный на длительный период времени. Сочетание упорядочения и обновления законодательства как характеристическое свойство кодифицированного акта позволяет рассматривать его как наиболее совершенную, высшую форму правотворчества.

Кодекс - оптимальный вариант обобщения и систематизации законодательства по определенной теме, действенное средство ликвидации множественности нормативных актов по одному и тому же вопросу. В настоящее время во главе большинства отраслей российского федерального законодательства стоят кодексы. Кодексы принимаются также и в субъектах Российской Федерации.

Заметим, что в настоящее время понятие «законодательство» толкуется расширительно. К нему относятся не только законы, но и подзаконные нормативные правовые акты. В этом случае, например, законодательные (представительные) органы субъектов РФ могут принимать **свод**ы и **собрания**, в которых помимо законов соответствующих регионов, содержатся и НПА исполнительных органов государственной власти, что может быть расценено, как нарушение конституционного принципа разделения властей и вмешательство в компетенцию исполнительной ветви власти.

1.2.2. Особенности кодификации на субфедеральном уровне

Применительно к законодательству субъектов РФ может производиться только специальная кодификация. Причина тому – Конституция РФ и институт разграничения предметов ведения РФ и ее субъектов. В соответствии с ними отраслевая кодификация касается предметов ведения исключительно РФ, а специальная – касается предметов либо совместного ведения, либо предметов ведения субъектов РФ.

Первые специальные кодифицированные акты на субфедеральном уровне были приняты в 1991 году¹⁵. К настоящему времени их принято более пятидесяти в 26 субъектах РФ¹⁶. В ряде субъектов РФ принято и действует по несколько Кодексов:

- Республика Татарстан – 4;
- Хабаровский край – 4;
- Чукотский автономный округ – 3;
- Белгородская область – 3;
- Калининградская область – 3.

¹⁵ Земельный кодекс Республики Татарстан от 19.04.91 № 836-XII.

¹⁶ В Санкт-Петербурге работа по кодификации пока еще находится в зачаточном состоянии.

Следует отметить, что кодификация представляет собой самую сложную форму систематизации законодательства, при этом «... кодификация не должна являться самоцелью, здесь уместен принцип избирательности».¹⁷

Идея создания «Социального кодекса» как кодифицированного акта на Федеральном уровне возникала неоднократно. Последняя попытка связана с законодательной инициативой Законодательного Собрания Красноярского края: Постановление Законодательного Собрания края от 29.01.2004 N 9-1720П «О законодательной инициативе Законодательного Собрания Красноярского края по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Социального кодекса Российской Федерации». Особое внимание следует обратить на Социальный кодекс Белгородской области, принятый 28.12.2004 г.

2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В данной работе социальная сфера рассматривается как целостный системный объект. К сожалению, большое количество связанных с ней определений и понятий, содержащихся в различных публикациях и нормативных документах, не образуют единую систему и зачастую противоречивы и фрагментарны. Поэтому разрабатываемый ниже понятийный аппарат формируется не на базе традиционной формы определения, а средствами моделирования, с помощью моделей двух типов: концептуальных и функциональных.

2.1. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Существует несколько принципиально различных подходов к определению социальной сферы. В качестве примера приведем три из них.

Определение 1. ¹⁸ Социальная сфера – сфера воспроизводства человека, семьи, трудовых коллективов и др. социальных групп; включает условия труда и отдыха людей, их быта и досуга, уровень материального благосостояния, образования, воспитания и здравоохранения.

¹⁷ См. Концепцию совершенствования законодательства города Москвы, утвержденную постановлением Правительства Москвы от 19.04.05

¹⁸ Словарь терминов: www.uhr.ru/index/tezaurus, актуализация от 31.05.2002.

Определение 2. Социальная сфера – совокупность элементов и связей общественной системы, влияющих на качество жизни и развитие человека

Определение 3. Социальная сфера – совокупность отраслей, хозяйствующих субъектов (предприятий, организаций), непосредственным образом связанных и определяющих образ, качество и уровень жизни людей, их благосостояние и потребление.

Как легко заметить, все приведенные определения либо носят неоправданно общий характер (определение 2), либо обладают слишком узким спектром действия, связанного, по-видимому, с конкретными целями их создания (определения 1 и 3).

В настоящей работе будет использоваться приведенное ниже конструктивное определение социальной сферы¹⁹, связанное с задачами разработки социального кодекса субъекта РФ (Санкт-Петербурга) и ориентированное на решение проблем социального управления.

Базовое определение 1. Под социальной сферой субъекта РФ будет пониматься системный объект, имеющий следующую структуру.

2.1.1. ОБЪЕКТЫ

(1) **Социальное благо** (социальные блага). К социальным благам относятся социальные трансферты (социальные выплаты и денежные компенсации), социально значимые товары и услуги (социальные, отнесенные к социальной сфере и т.п.), потребляемые гражданами РФ (жителями Санкт-Петербурга) и др. лицами, пребывающими на территории РФ (г. Санкт-Петербурга).

Атрибуты (характеристики, свойства)²⁰ социальных благ:

- *Форма* – натуральная, денежная.
- *Структура* товаров и услуг (видовая категоризация, классификация, типология и т.п.).
- *Качество* (товаров и услуг) – система требований к конкретным видам, типам, группам и т.п. товаров и услуг.

¹⁹ предлагаемое определение, по-существу, является концептуальной моделью социальной сферы, ориентированной на решение проблем социального управления в субъекте РФ.

²⁰ С атрибутами объектов связываются *измерительные технологии* и отдельные процедуры – информационные и аналитические технологии, системы проблемных показателей и индикаторов, методические инструменты формирования баз данных и специализированных банков данных для систем показателей и т.п. Система атрибуции поддерживается действующим законодательством и нормативными актами.

Форма представления – стандарт (качества), норматив и т.п.



Рис. 1. Концептуальная модель «Социальная сфера»

(2) **Население.** Лица, проживающие в Санкт-Петербурге, а также их типы, группы, категории и т.п., выделяемые по социально-демографическим, профессионально-квалификационным, социально-экономическим и пр. основаниям.

Атрибуты (характеристики, свойства) населения:

- социально-демографические и социально-политические характеристики;
- профессионально-квалификационные и др. группировки и категоризации;
- комплексные классификации и проблемные типологии;
- структурные и количественные характеристики указанных группировок и категорий населения;
- качество жизни населения – системный атрибут, имеющий целевую направленность, характеризует уровень обеспе-

ченности социальными благами различных категорий населения в соответствии с указанной выше структурой. Понятие уровня обеспеченности населения социальными благами приводится ниже. Здесь отметим лишь то, что он имеет как статистическое значение, отнесенное к статистически значимым группам населения, так и индивидуальное значение – отнесенное к *каждому* представителю населения как группы лиц, проживающих на рассматриваемой территории (РФ в целом, субъект РФ и т.п.).



Рис. 2. Концептуальная модель «Социальное благо»

(3) **Производство.** Хозяйствующие субъекты²¹ (юридические лица различных организационно-правовых форм и граждане, занимаю-

²¹ Производство рассматривается как совокупность хозяйствующих субъектов, деятельность которых направлена на овладение имеющимся в природе и искусственно не воспроизводимых материальных благ, на их переработку (с/х) и оказание различного рода социальных услуг, ориентированные на получение материального продукта и удовлетворение нематериальных потребностей человека (производство услуг).

щиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица).

Атрибуты: характеристики и свойства хозяйствующих субъектов:

- организационно-правовая форма;
- структурные и количественные (в натуральной и денежной формах) характеристики:
 - социальных благ, создаваемых и реализуемых;
 - клиентской базы потребителей социальных благ²²;
 - общественных ресурсов, используемых при производстве и реализации социальных благ.

(4) **Управление**²³. Органы государственной власти, институты социального партнерства, общественные организации и др. институты гражданского общества.

Атрибуты управления: вид органа управления; тип выполняемой управленческой функции (процедуры, регламента и т.п.):

- законодательство, нормотворчество,
- регулирование отдельных видов хозяйственной деятельности (лицензирование и др.),
- государственное планирование, прогнозирование, контрольная деятельность,
- технологическое обеспечение и т.п.

(5) **Законодательство** (правовое поле). Системы нормативно-правовых документов для федерального и субфедерального уровней.

Атрибуты законодательства: Уровень нормативно-правовых документов (НПД):

- федеральный: ветви ОГВ - типы ОГВ;
- уровень субъекта РФ: ветви ОГВ - типы ОГВ.

(6) **Ресурсы**. Материальные и нематериальные ресурсы (в том числе, информационные), используемые для производства и доставки конечному потребителю рассматриваемых социальных благ.

Атрибуты: Тип ресурса (прямого действия, косвенные, вспомогательные, обеспечивающие производственный процесс); вид ресурса:

- материальные (в первую очередь, экономические²⁴), в том

²² дифференцированно по отдельным их видам и формам.

²³ управление в социальной сфере, как скоординированная деятельность, направленная на гармоничное развитие отношений государства и общества по социальным вопросам.

²⁴ Экономические ресурсы – источники, средства обеспечения производства – природные, трудовые, коммунальные, оборотные средства (материалы), информационные, финансовые и пр.

числе:

- финансовый;
- инфраструктурный (система условий жизнедеятельности)
- нематериальные, в том числе:
 - кадровый;
 - информационный;

2.1.2. ОТНОШЕНИЯ (взаимодействия, связи и т.п.)

возникающие между объектами социальной сферы

(1) *Производство и реализация социальных благ* конечному потребителю.

Атрибуты: Тип производства, в соответствии с производимым социальным благом:

- социальное учреждение, деятельность которого связана с денежными выплатами;
- производство товаров;
- производство услуг.

Объект - результирующий операнд: социальное благо.

Объекты – операторы-предикторы:

- производство;
- ресурсы материальные;
- ресурсы нематериальные;
- управление (реализация регламентов, процедур и т.п.);
- законодательство (установление процедур, регламентов и т.п.).

(2) *Потребление социальных благ.*

Атрибуты: Форма (условия) потребления:

- по месту проживания;
- в полустационарных условиях;
- в стационарных условиях.

Форма оплаты:

- *льготная* - без оплаты или с частичной оплатой;
- полная оплата.

Объект - результирующий операнд: *население*.

Объекты – операторы-предикторы:

- социальное благо;
- производство;
- ресурсы материальные;

- ресурсы нематериальные;
- управление;
- законодательство.

(3) *Формирование законодательной базы* (правового поля).
Создание, модификация и актуализация системы НПД.

Объект - результирующий операнд: *законодательство*.

Объекты – операторы-предикторы:

- управление;
- ресурсы материальные;
- ресурсы нематериальные;
- законодательство.

(4) *Формирование банка технологий*. Рассматриваются технологии: производственные (в том числе, отраслевые), управленческие, информационные и т.п. В рассматриваемые технологии включаются, в частности, системы научно-методического, организационного, информационного и т.п. обеспечения.

Объект - результирующий операнд: *технологии* как вид общественного ресурса.

Объекты – операторы-предикторы:

- управление;
- производство;
- ресурсы материальные;
- ресурсы нематериальные;
- законодательство.

(5) *Формирование (развитие) производственной системы*. Развитие системы производств в соответствии с системными целями и задачами.

Объект - результирующий операнд: *производство*.

Объекты – операторы-предикторы:

- управление;
- производство;
- ресурсы материальные;
- ресурсы нематериальные (в том числе – технологии);
- законодательство.

(6) *Формирование (развитие) системы управления*. Развитие системы управления социальными процессами в соответствии со стратегическими целями и задачами.

Объект - результирующий операнд: *управление*.

Объекты – операторы-*предикторы*:

- управление;
- ресурсы материальные;
- ресурсы нематериальные (в том числе – технологии);
- законодательство.

2.2. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Под *социальной политикой* – государственной социальной политикой (*ГСП*) в настоящей работе понимается единая система:

- (а). *Целеполагания* для органов государственной власти (ОГВ) РФ. Содержат цели и задачи как для социальной сферы в целом, так и для ее отдельных (отраслевых) направлений.
- (б). *Управленческих технологий*, обеспечивающих достижение указанных в (а) целей. Включают, в частности, экономические механизмы, организационно-правовые инструменты, системы нормативно-правового, информационно-технологического и методического обеспечения и т.п.

2.2.1. Система целей государственной социальной политики

Система целей ГСП включает две следующие компоненты:

- (1) обеспечение государственных гарантий в социальной сфере;
- (2) достижение структуры, качества и уровня обеспеченности населения субъекта РФ социальными благами в соответствии с европейским стандартом жизни (стандартом качества жизни).

А. Государственные гарантии в социальной сфере

Рассмотрим следующие понятия:

- «Государственные гарантии социальной защиты»,
- «Гарантии конституционных прав человека, отнесенных к социальной сфере»,
- «Социальные гарантии»,
- «Государственные социальные гарантии (*ГСГ*)».

Традиционный подход к ГСГ приведен в следующем определении²⁵

²⁵ Словарь терминов: www.uhr.ru/index/tezaurus, актуализация от 31.05.2002.

Определение 4. *Социальные гарантии* – материальное и юридическое обеспечение реализации конституционных социально-экономических и социально-политических прав членов общества. К основным социальным гарантиям относятся право на труд, отдых, жилище, образование, медицинскую помощь.

Социальные гарантии призваны компенсировать в той или иной мере неблагоприятные особенности жизненного положения отдельных категорий работников и членов их семей, таких социально-демографических групп, как женщины, молодежь, пенсионеры и др. Одна из основных форм реализации социальных гарантий в период экономического кризиса – социальная защита наиболее уязвимых слоев и групп населения. Система социальных гарантий включает в себя три основные структурные подсистемы. Это гарантии человека (работника, индивида) в процессе:

- (а). *производства* (обеспеченность работой, удовлетворение права на труд, права на предпринимательство, на собственность, охрана труда и т.д.);
- (б). *распределения* (минимальная заработная плата, пенсии, стипендии, ликвидация монополизма в ценообразовании, льготы и привилегии, связанные с характером и содержанием труда);
- (с). *потребления* (доступ к социально-минимальным благам, пособия, дотации, право на получение благотворительной помощи, реабилитационной поддержки и т.д.).

Ниже будет использована более широкая, адекватная сегодняшним социально-экономическим задачам и национальным стратегиям трактовка понятия государственных социальных гарантий.

Базовое определение 2. *Государственные социальные гарантии* – система механизмов, мероприятий, ресурсов и иных средств, обеспечивающих реализацию конституционных прав человека (членов общества), отнесенных к социальной сфере.²⁶

К последним относятся:

- право на труд;

²⁶ В РФ социальные права человека закрепляются в ст.ст. 7, 19, 37-44, 48 и 72 Конституции РФ 1993 г. Согласно этим статьям «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

- право на отдых;
- защита материнства, детства и семьи;
- право на социальное обеспечение – по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и др.;
- право на жилище;
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- право на образование;
- право на участие в культурной жизни.

Таким образом, **социальные права** человека – совокупность конституционных прав гражданина РФ²⁷, дающих ему возможность претендовать на получение от государства определенных социальных благ.

Государственные социальные гарантии будем также называть **государственными гарантиями в социальной сфере** – государственными гарантиями прав человека, отнесенных к социальной сфере.

В. Структура государственных социальных гарантий

Любая государственная гарантия в социальной сфере (**ГСГ**) представляется как системный объект, содержащий следующие компоненты.

В.1. Прямые социальные гарантии. Определяются как система НПД, определяющих правовые нормы получения определенных социальных благ установленными группами населения, на которые распространяются государственные гарантии (в соответствии с ГСГ).

Особая роль при этом отводится:

- достаточно подробной дифференциации (детализации) указанных групп населения;
- уточнению структуры рассматриваемых в прямых социальных гарантиях социальных благ;
- определению и методическим аспектам применения количественных и не количественных (качественных) характеристик социальных благ для нормирования их потребления и оценки обеспеченности ими (социальными благами) различных групп населения; здесь представляется целесообразным использование методических инструментов оценивания, представленных ниже.

²⁷ А в ряде случаев – и лиц, не имеющих российского гражданства.

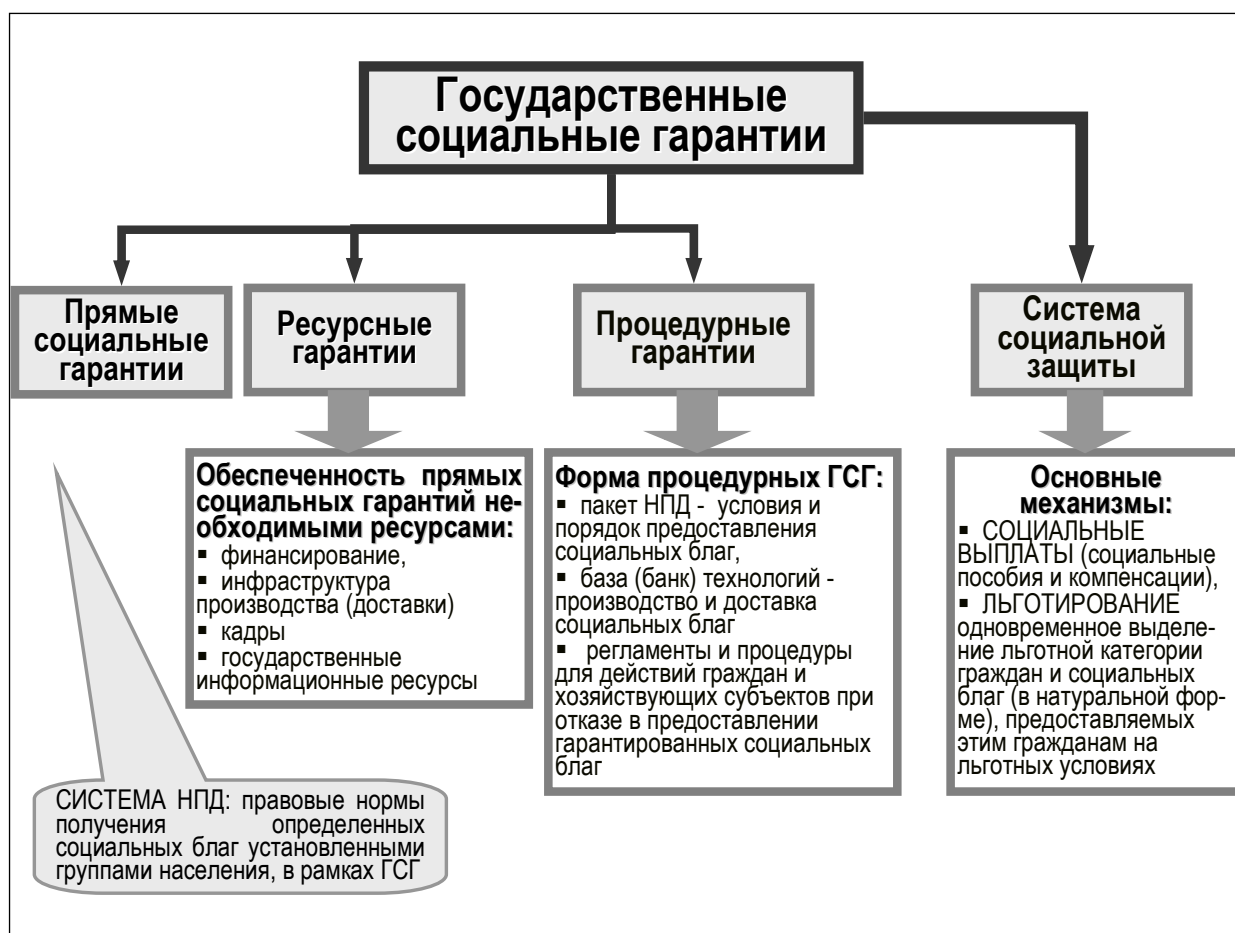


Рис. 3. Структура государственных социальных гарантий

В.2. Ресурсные гарантии – обеспеченность (прямых) социальных гарантий необходимыми ресурсами. Определяются как обеспеченность производства и реализации конечному потребителю рассматриваемых социальных благ в соответствии с установленными ГСГ материальными и нематериальными ресурсами (прямого действия, обеспечивающими производственный процесс и т.п.).²⁸ Особую роль здесь играют следующие виды ресурсов: финансирование, инфраструктура предоставления (доставки) социальных услуг²⁹, кадры, государственные информационные ресурсы (ГИР).

В.3. Процедурные гарантии. Форма государственных социальных гарантий. Включают:

- пакет НПД (законы и нормативные акты), регламентирующих условия и порядок предоставления социальных благ в соот-

²⁸ см. п. (3) «Ресурсы» раздела 1.1.1 определения объектов социальной сферы.

²⁹ территориальная сеть учреждений (организаций), предоставляющих услуги в социальной сфере.

ветствии с ГСГ;

- базу (банк) технологий обеспечивающих производство и доставку социальных благ в соответствии с ГСГ;
- регламенты и процедуры, определяющие поведение (последовательность действий) граждан, а также участвующих в процессе предоставления социальных благ хозяйствующих субъектов в случае отказа (возникновении ситуации возможного отказа) в предоставлении гарантированных социальных благ.

В.4. Система социальной защиты. Совокупность механизмов, мероприятий, ресурсов и иных средств (законодательство, технологии и т.п.), а также процедур и регламентов их использования (запуска) в ситуации возникновения отказа (потенциального отказа) в получении гражданином (определенной категорией граждан) социальных благ (соответствующего качества и в установленном утвержденными нормативами количестве), предоставление которых гарантировано действующим законодательством.

К основным механизмам социальной защиты будем относить следующие.

В 4.1. Система социальных выплат (социальных трансфертов, субсидий и т.п.). Включает два типа денежных выплат – социальные пособия и компенсации.

В 4.2. Система льготирования – назначения и предоставления **социальных льгот**. Определение социальной льготы предполагает одновременное выделение как категории населения – *льготной категории* граждан, так и социальных благ (в натуральной форме), предоставляемых указанным гражданам *на льготных условиях* – безвозмездно или с частичной оплатой.³⁰

³⁰ В качестве примеров определения (введения) социальных льгот можно рассматривать следующие НПА Санкт-Петербурга:

О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 31.01.03 N 11-1.

О внесении изменений и дополнения в Закон Санкт-Петербурга "О звании "Почетный гражданин Санкт-Петербурга". Закон Санкт-Петербурга от 22.04.2004 N 209-34.

О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге (с изменениями на 1 июля 2005 года). Закон Санкт-Петербурга от 24.11.2004 N 589-79.

О внесении дополнений в Закон Санкт-Петербурга "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге". Закон Санкт-Петербурга от 20.01.2005 N 8-8

О порядке выдачи и замены документов на право льготного проезда детей из многодетных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Распоряжение Комитета по транспорту Санкт-Петербурга от 24.01.05 N 8-р.

С. Концептуальная модель государственных социальных гарантий

(1) *Адресат гарантий – объекты ГСГ.* К ним относятся жители субъекта РФ как постоянные (регистрация в установленном порядке), а также лица, временно находящиеся на территории рассматриваемого субъекта РФ.

С позиций системы адресации *ГСГ* рассматриваются социально-демографическая и социально-профессиональная типологии, выделяющие целевые группы (категории) жителей субъекта РФ.

(2) *Законодательное поле РФ*, федеральный уровень. Определяет систему ГСГ, а также основные принципы и механизмы их реализации. Включает следующие виды законодательных актов:

5. Конституция Российской Федерации.
6. Конституционные законы РФ.
7. Кодексы РФ.
8. Законы РФ (ФЗ).

Законодательное поле федерального уровня определяет:

- основные (отраслевые) направления действия ГСГ;
- основные виды и формы ГСГ.

(3) *Нормативно-правовое поле* РФ на субфедеральном уровне. Уточняет систему ГСГ, определенную законодательством федерального уровня. Уточняет основные принципы и определяет механизмы и методы их реализации. Включает следующие виды НПД:

1. *Законы* субъекта РФ
2. *НПА и пр. НПД* как территориальных ОГВ федерального уровня, так и ОГВ субъекта РФ, включая административные единицы субъекта РФ (районы).

Нормативно-правовое поле определяет:

- ♦ основные механизмы реализации *ГСГ* на субфедеральном уровне как в целом, так и для основных (отраслевых) направлений;
- ♦ основные технологические принципы (виды регламентов, основные характеристики методик, процедур и т.п.) уточнения и реализации *ГСГ*.

(4) *Субъект ГСГ* – исполнительные ОГВ федерального и субфедерального уровней.

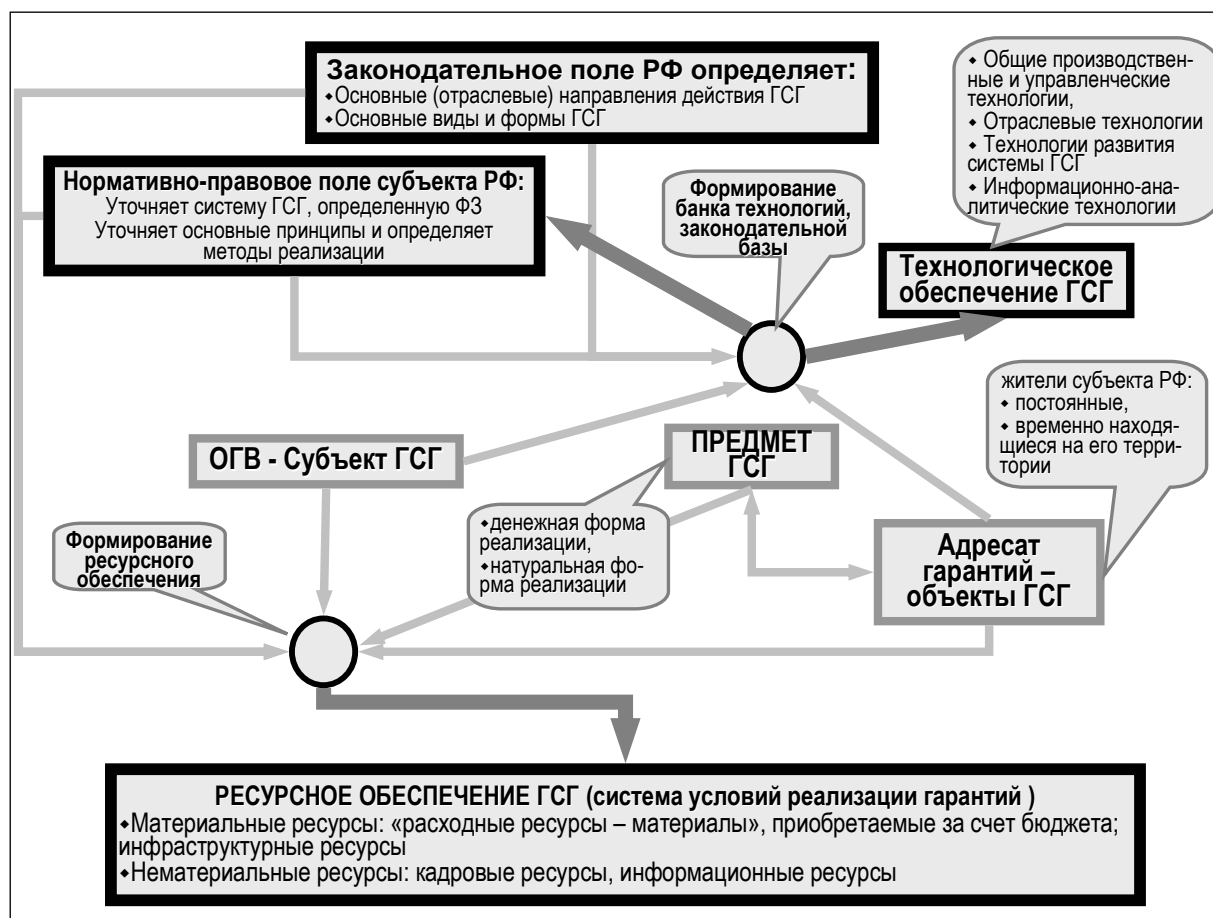


Рис. 4. Концептуальная модель «Государственные социальные гарантии (ГСГ)»

(5) Предмет ГСГ. Включает:

- ♦ денежная форма реализации *ГСГ* (в том числе – результаты монетизации *ГСГ*):
 - социальные выплаты;
 - денежные компенсации.
- ♦ натуральная форма реализации *ГСГ* (без учета результатов монетизации *ГСГ*):
 - потребительские товары, товары социального назначения, лекарства, товары медицинского назначения и т.п.;
 - услуги (услуги, отнесенные к социальной сфере – социальные услуги).

(6) Ресурсное обеспечение ГСГ. Представляет собой систему условий реализации гарантий и имеет следующую структуру:

- ♦ **материальные ресурсы:**

- «расходные ресурсы – материалы», приобретаемые на средства бюджетов всех уровней, а также внебюджетных государственных фондов;
- инфраструктурные ресурсы, в том числе, совокупность зданий, инженерных коммуникация и т.п., отнесенные к государственной собственности и используемые в процессе реализации ГСГ.
- ◆ **нематериальные ресурсы:**
 - информационные ресурсы;
 - кадровые ресурсы.

(7) **Технологическое обеспечение ГСГ.** Представляет собой систему, включающую:

- ◆ общие производственные и управленческие технологии, не зависящих от отраслевой специализации *ГСГ*;
- ◆ отраслевые технологии, т.е. технологии реализации *ГСГ* для отдельных отраслевых направлений социальной сферы, в том числе, процедуры, регламенты и пр. элементы алгоритмизации реализации *ГСГ*;
- ◆ технологии развития системы *ГСГ*: процедуры ввода новых, модернизации действующих социальных гарантий, а также формирования механизмов реализации действующих социальных гарантий;
- ◆ информационно-аналитические технологии, методики, результаты НИОКР и т.п.

Д. Экономические цели в социальной сфере

Главная социально-экономическая задача: достижение соответствия структуры, качества и уровня обеспеченности населения субъекта РФ социальными благами на уровне *европейских стандартов жизни* (стандартов качества жизни).

В рамках этой задачи как частные цели социально-экономического развития рассматриваются национальные стратегии, в том числе, «преодоление массовой бедности». В качестве инструментальных компонент этой задачи рассматриваются также национальные проекты, отнесенные к социальной сфере, в том числе, проекты модернизации систем образования, здравоохранения, ЖКХ и т.п..

Основой эффективного решения главной социально-экономической задачи (формирования экономически эффективных механизмов ее решения) является реализация следующих двух принципов.

Д.1. Оценка конечного социально-экономического эффекта деятельности производственных систем социальной сферы (***СПР***)³¹.

Главная цель их функционирования (деятельности) – обеспечение жителей субъекта РФ в соответствии с требованиями (регламентами) государственной социальной политики (ГСП). Основу экономических оценок функционирования СПР составляет *система стоимостных характеристик произведенных и реализованных конечному потребителю социальных благ* (***СПСБ*** – стоимость произведенных социальных благ). Эта система оценок носит целевой характер и имеет уровень дифференциации, соответствующий структуре оценок обеспеченности социальными благами, см. выше.

Все остальные экономические оценки, характеризующие деятельность СПР, носят оценочный характер и используются для характеристики экономической эффективности основной производственной деятельности СПР. К таким оценкам, например, относится средняя стоимость обслуживания одного клиента в отдельных учреждениях СПР, а также др. характеристики средней ресурсной обеспеченности процесса функционирования организаций и учреждений СПР.

Система ***СПСБ*** используется как система целевых показателей при социальном управлении в субъекте РФ процессами:

- ♦ *государственного планирования* – при формировании эффективной ГСП для субъекта РФ, в том числе:
 - распределение системы общественных ресурсов между отраслевыми направлениями и видами социальной политики на субфедеральном уровне;
 - планирование развития производственных систем социальной сферы на субфедеральном уровне).
- ♦ государственного регулирования реализации ГСП;
- ♦ оценки экономической эффективности ГСП.

Д. 2. «Монетизация» системы социальных льгот». Общая схема получения жителями (категорией населения) субъекта РФ социальных благ в натуральной форме предполагает две формы: экономическую (рыночную) и социальную (льготную). Первая предполагает де-

³¹ Система производства и реализации конечному потребителю социальных благ – разделы 2.1.1, п.(1) и 2.1.2, п.(2). Эта система представляется также в виде многоотраслевой и полифункциональной региональной (территориальной) сети производства и доставки социальных благ жителям субъекта РФ. Основными производственными элементами этой сети являются хозяйствующие субъекты (как государственные, так и негосударственные), а также некоммерческие негосударственные общественные организации и учреждения – раздел 2.1.1, п.(3).

нежную оплату получения соответствующего социального блага самим потребителем. Причем получателем денежных средств является субъект производства или реализации социального блага конечному потребителю.

Вторая же форма предполагает не более чем частичную прямую выплату производителю потребителем. Остальную же часть стоимости оказанной услуги (доставленного товара) производитель (субъект производства) получает как денежную компенсационную выплату от ОГВ или других учреждений, выступающих в качестве гарантов предоставления социальных льгот в натуральной форме.

Принцип «монетизации» означает требование проведения в рамках государственной социальной политики последовательного замещения методов натурального льготирования схемами денежных выплат, эквивалентных стоимости предоставляемых натуральных льгот. В этом случае субъекты производства перестают получать денежные компенсации за предоставленные на льготных условиях социальные блага – полную стоимость они получают от конечного потребителя.

2.2.2. Управленческие и производственные технологии государственной социальной политики

Управленческие технологии обеспечивают достижение целей социальной политики и включают:

- экономические механизмы и методы;
- организационно-правовые инструменты;
- системы нормативно-методического обеспечения;
- информационные технологии поддержки ГСП.

А. Отраслевая структура технологий

А.1. Общие технологии.

А.1.1. Включают методы (в том числе, их нормативно- методическое обеспечение) реализации общих экономических принципов (см. выше) в государственном регулировании процессов производства и доставки социальных благ конечному потребителю.

Предполагают формирование пакетов общих управленческих технологий – внедрение в управление методов программно-целевого бюджетного планирования (ориентированного на конечный результат) и т.п. Разработка эффективных управленческих технологий предпола-

гает создание систем методической поддержки и методов экономико-математического моделирования за счет проведения НИОКР.

А.1.2. Содержат пакеты универсальных организационно-правовых инструментов, которые:

- ♦ применяются при государственном регулировании отраслевых направлений социальной сферы (реализации отраслевых направлений ГСП) на субфедеральном уровне;
- ♦ носят универсальный характер и не зависят от особенностей (специфики) отраслевого направления, в котором они используются.

А.1.3. Включают информационные технологии для формирования информационную базу:

- ♦ оценки экономической эффективности и уровня реализации *ГСГ* для социальной политики в целом;
- ♦ сравнительного оценивания экономической эффективности и уровня реализации *ГСГ* для отдельных направлений социальной политики.

Основным продуктом информационных технологий, применяемых в государственном регулировании социальной сферы, являются *ГИР* (государственные информационные ресурсы), а также ведомственные информационные ресурсы.

А.2. Отраслевые технологии.

Для каждого отраслевого направления формируется пакет товаров и услуг (социальных благ), обладающих отраслевой спецификой. Этот пакет структурируется в соответствии с отраслевой спецификой категоризации потребителей (в том числе, потенциальных) отраслевых социальных благ.

В рамках общей отраслевой системы предоставления социальных благ выявляются и выделяются (закрепляются) в качестве единых технологических комплексов устойчивые сочетания различных товаров и услуг, предоставляемые одному клиенту в процессе единичного целостного обращения к системе. Выделенные комплексы определяют отраслевые структурные технологические единицы – *отраслевые технологические элементы (ОТЭ)*, которые будем обозначать через *ТЕ*.

Будем обозначать через \mathcal{S} множество всех рассматриваемых социальных благ Sb , а через \mathcal{E}_{Sb} – некоторую группу социальных благ рассматриваемой совокупности \mathcal{E} : $Sb \in \mathcal{E}_{Sb} \subset \mathcal{S}$. Далее, через Gr будем

обозначать некоторую категорию (целевую группу) населения, а через \mathcal{G} – совокупность целевых групп населения.

Из сказанного следует, что **ОТЭ** представляет собой последовательность $TE(g) = \{Sb_i\}_{i=1, \dots, n}$ отдельных отраслевых социальных благ $Sb_i \in \mathcal{E}_{Sbi} \subset \mathcal{S}$, которые предоставляются одному человеку $g \in Gr \subset \mathcal{G}$ в рамках единичного взаимодействия с отраслевой СПР социальных благ.

Совокупность таких ОТЭ является основой для формирования системы отраслевых технологий. В настоящее время отраслевые технологии достаточно полно представлены в системах образования, здравоохранения, социального обслуживания и т.п. (соответственно, образовательные, медицинские и социальные технологии).

2.3. СТАНДАРТИЗАЦИЯ И НОРМИРОВАНИЕ ПОТРЕБЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ БЛАГ

2.3.1. Предварительные замечания

А. Стандарты качества жизни

Качество жизни (quality of life) – категория, с помощью которой характеризуют существенные обстоятельства жизни населения, определяющие степень достоинства и свободы каждого человека. Качество жизни (**КЖ**) – совокупность показателей общего благосостояния людей, характеризующих:

- уровень материального потребления (уровень жизни);
- потребление непосредственно не оплачиваемых благ.

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

В настоящее время разработана достаточно полная система *макроэкономических показателей КЖ*, которые используются для целей межстрановых сопоставлений и наиболее точно определяют КЖ. К ним относятся следующие.³²

Определение 5. *Блага* – средства удовлетворения потребностей человека. Блага разделяются:

- ♦ по натуральным характеристикам – на продукты и услуги;

³² Использованы материалы: проекта EDI-Press © EDI-Press & Web Mission; Федерального Экспертного Канала (CMNews.Ru); Словарь терминов: www.glossary.ru.

- ♦ по степени удаленности от конечного потребления — на потребительские блага и ресурсы;
- ♦ по длительности использования — на кратковременные и долгосрочные;
- ♦ по характеру потребления — на частные и общественные.

Определение 6. *Благосостояние* — степень удовлетворения определенных потребностей человека и:

- ♦ характеризует обеспеченность населения необходимыми материальными и духовными благами;
- ♦ зависит от уровня развития производительных сил и производственных отношений;
- ♦ выражается системой показателей, характеризующих уровень жизни населения.

Определение 7. *Валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения* — отношение валового национального продукта к численности населения страны; количество произведенных товаров и услуг, приходящихся в среднем на одного жителя страны. Является приближенной мерой благосостояния населения той или иной страны.

Определение 8. *Вторичные потребности* — потребности, выработанные в ходе развития и обретения жизненного опыта. Вторичные потребности имеют психосоциальную природу и зависят от психологической развитости личности, условий жизни, социальных норм, принятых в обществе, коллективе или группе. Вторичными потребностями являются:

- ♦ потребность в принадлежности к той или иной социальной группе;
- ♦ потребность в уважении;
- ♦ потребность в самовыражении.

Определение 9. *Депривация* — социальный процесс сокращения и/или лишения возможностей удовлетворения основных жизненных потребностей индивидов или групп.

Определение 10. *Жизнеобеспечение* — совокупность действий, направленных на оптимальное удовлетворение духовных и материальных потребностей человека.

Определение 11. *Иерархия потребностей* (по мере усложнения):

- ♦ витальные потребности, обусловленные биологическим происхождением человека;
- ♦ социальные потребности;
- ♦ потребности в творческой деятельности, как высшее проявление социальных потребностей.

Определение 12. Индекс человеческого развития (ИЧР) – предложенный ООН агрегированный показатель нескольких социальных показателей. Индекс человеческого развития является статистическим инструментом для сравнения уровней развития разных стран.

Определение 13. Инструментальные потребности – потребности, вытекающие из структуры действий, ведущих к достижению определенной цели.

Определение 14. Международная черта бедности – доход в 1 USD на человека в день из расчета покупательной способности доллара, существовавшей в 1985 г. Международная черта бедности установлена Всемирным Банком в 1990 г. и применяется для международных сравнений.

Определение 15. Неграмотность взрослого населения – доля населения в возрасте старше 15 лет, не умеющего с пониманием читать и писать в пределах простейших бытовых тем.

Определение 16. Общий объем потребления материальных благ и услуг – показатель уровня жизни населения; включает полную стоимость потребляемых материальных благ и услуг (платных, льготных и бесплатных), полученных населением за счет доходов по труду, от собственности, предпринимательских доходов, социальных трансфертов.

Определение 17. Потребность – внутреннее состояние психологического или функционального ощущения недостаточности чего-либо. Потребности по-разному проявляются в зависимости от ситуационных факторов. Потребности различают:

- ♦ по сферам деятельности: потребности труда, познания, общения, отдыха;
- ♦ по объекту потребностей: материальные, духовные, этические, эстетические и др. потребности;
- ♦ по функциональной роли: доминирующие/второстепенные, центральные/периферические, устойчивые/ситуативные потребности;

- ♦ по субъекту потребностей: групповые, индивидуальные, коллективные, общественные.

Определение 18. Страны с высоким уровнем дохода – по классификации Всемирного Банка - страны с ВВП на душу населения, равным или превышавшим 9386 USD из расчета покупательной способности доллара, существовавшей в 1995 г.³³

Определение 19. Страны с низким уровнем дохода – по классификации Всемирного Банка - страны с ВВП на душу населения, не превышающим 765 USD из расчета покупательной способности доллара, существовавшей в 1995 г.

Определение 20. Страны со средним уровнем дохода – по классификации Всемирного Банка - страны с ВВП на душу населения, составляющим от 766 до 9385 USD из расчета покупательной способности доллара, существовавшей в 1995 г. Страны со средним уровнем дохода подразделяются на страны:

- ♦ с низким средним уровнем дохода: от 766 до 3035 USD;
- ♦ с высоким средним уровнем дохода: от 3036 до 9385 USD.

Определение 21. Уровень жизни – уровень материального благосостояния людей, измеряемый:

- ♦ либо величиной их дохода: ВВП на душу населения и др.;
- ♦ либо с помощью набора показателей уровня материального потребления: количество легковых автомобилей на душу населения, количество телевизоров на душу населения и т.д.

СИСТЕМЫ ИНДИКАТОРОВ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

Деятельность государства по определению и реализации заданного качества жизни ведется через законодательное введение *стандартов (индексов) качества жизни*, которые включают три блока комплексных индикаторов.

Первый блок индикаторов качества жизни характеризует здоровье населения и демографическое благополучие, которые оцениваются по уровням рождаемости, продолжительности жизни, естественного воспроизводства.

³³ Странами с высоким уровнем дохода являются все промышленно развитые страны и развивающиеся страны с высоким уровнем дохода.

Второй блок отражает удовлетворенность населения индивидуальными условиями жизни (достаток, жилище, питание, работа и др.), а также социальную удовлетворенность положением дел в государстве (справедливость власти, доступность образования и здравоохранения, безопасность существования, экологическое благополучие). Для их оценки используются социологические опросы на основе представительных выборок населения. Объективным индикатором крайней недовлетворенности служит уровень самоубийств.

Третий блок индикаторов оценивает состояние общества.

Включаемые в блоки индикаторы должны отвечать следующим требованиям:

- ♦ отражать наиболее важные социальные параметры, имеющие интегральное значение для общества и отражающие его собственное ощущение себя благополучным или неблагополучным;
- ♦ однозначно восприниматься любым гражданином на всей территории России, объединяя всех единым пониманием;
- ♦ обладать достаточной чувствительностью и способностью быстрого реагирования на факторы, изменяющие условия жизнедеятельности;
- ♦ иметь доступные для стандартного измерения количественные характеристики, обеспечивающие возможность сравнительной оценки и слежения за динамикой.

ПРИМЕР РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТА КЖ

В Российской Федерации ориентация на качество жизни обеспечивается конституционно.³⁴ Практическое значение категории КЖ состоит, прежде всего, в способности конкретно задаваемой для данной личности или общности нормы качества жизни выступать формой представления и обеспечения достоинства людей. Предполагается, что задаваемые в качестве необходимых или должных характеристик КЖ для конкретной личности или общности определяют для них желаемый образ будущего и носят проективный характер. Последнее позволяет рассматривать их как потенциальные универсальные управленческие инструменты и, в принципе, ожидать, что они найдут применение в качестве инструментов Государственной социальной политики для достижения необходимого качества жизни.

³⁴ Первая часть статьи 7-й 1-й главы Конституции «Основы конституционного строя» гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

В Санкт-Петербурге в 2004-2005 гг. в рамках формирования Программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005-2008 годы была разработана система стандартов проживания в Санкт-Петербурге³⁵, ключевым элементом которой являлся «Стандарт качества жизни населения в Санкт-Петербурге».

Последний рассматривается как нормативный инструмент государственного регулирования, имеющий цель:

«Обеспечение качества жизни населения Санкт-Петербурга в соответствии с установленными стандартами обеспечения жизнедеятельности в Санкт-Петербурге и отраслевыми стандартами проживания в Санкт-Петербурге».

Нормативная база стандарта качества жизни представлена в следующей таблице.³⁶

Нормативы стандарта	Ед. измерения	Значение показателя		Базовое значение
		Гарантируемое	Целевое / прогнозное	
Демографическая ситуация				
Общий коэффициент рождаемости, число родившихся на 1000 жителей	‰	8,7	9,7	8,7
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	лет	66,5	67,4	66,5
Коэффициент естественной прироста (убыли) населения	‰	(8,0)	(5,5)	(8,0)
Доходы и расходы населения				
ВРП на душу населения	тыс. руб. /чел.год	93,9	230,5	93,9
Отношение среднедушевого дохода к величине прожиточного минимума (ПМ)) ³⁷ всего населения	раз	2,67	3,62	2,67
Индекс концентрации доходов (коэффициент Джинни) ³⁸	ед.	0,388	0,345	0,345
Доля расходов населения на покупку товаров и оплату услуг	%	64,1	52,5	64,1

³⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005-2008 годы», № 474 от 19.04.2005. Закон Санкт-Петербурга «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005-2008 годы».

³⁶ Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005-2008 годы», № 474 от 19.04.2005.

³⁷ Прожиточный минимум на душу населения. Установлен в соответствии с Федеральным законом от 24.10.1997 N 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации", пороговое значение – данные за 2003 год.

³⁸ Характеризует степень отклонения фактического распределения денежных доходов населения от линии их равномерного распределения

Нормативы стандарта	Ед. измерения	Значение показателя		Базовое значение
		Гарантируемое	Целевое / прогнозное	
Обеспеченность населения имуществом ³⁹				
Общей площадью жилья	кв.м /чел.	21,06	23,8	21,06
Личным легковым автотранспортом	ед. / 1000 чел.	203	260	203
Состояние общества				
Соотношение браков и разводов, регистрируемых в течении года	раз.	1,18	1,35	1,18
Уровень распространенности социально значимых болезней	кол-во случаев в год / 1000 чел.	143,0	128,5	143,0
Уровень преступности	кол-во преступлений в год / 1000 чел.	12,9	10,0	12,9
Уровень особо тяжких преступлений	кол-во преступлений в год / 1000 чел.	1,1	0,9	1,1
Уровень суицидов	кол-во случаев в год / 1000 чел	1,8	1,4	1,8
Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) ⁴⁰	ед.	0,804	0,836	0,804
Выполнение нормативов стандартов проживания в СПб – доля нормативных показателей стандартов для которых выполняются гарантированные значения	%	90,0	95,0	_41

В. Особенности законодательства, связанные с разработкой социальных стандартов

После отмены Закона РФ «О стандартизации» основным документом, регламентирующим деятельность в данной области, является Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" (Далее ЗАКОН).⁴² В нем дается следующее определение понятия «стандартизация».

Определение 22. Стандартизация – деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах

³⁹ По состоянию на конец года

⁴⁰ Определяется в соответствии с методологией ООН.

⁴¹ Значение показателя и методика его расчета будут определены

⁴² Заметим, что, формально, среди указанных в Законе (ст. 11) целях стандартизации отсутствуют цели, непосредственно связанные с государственным регулированием социальной сферы, в том числе, с государственной социальной политикой (как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях).

производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг⁴³.

К документам в области стандартизации, используемым на территории Российской Федерации, относятся:

- ♦ национальные стандарты;
- ♦ правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации;
- ♦ применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации;
- ♦ стандарты организаций.

В данном контексте будут использоваться также следующие определения.

Определение 23. *Документ* – материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования.⁴⁴

Определение 24. *Акт* – официальный документ, имеющий юридическую силу. В зависимости от статуса органа, его принявшего (выпустившего), акты разделяются на государственные, региональные и ведомственные.

Определение 25. *Нормативный правовой акт* – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.⁴⁵

Определение 26. *Закон* – федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта РФ – нормативный правовой акт, принятый высшим представительным органом государственной власти, либо непосредственным волеизъявлением народа и регулирующий наиболее важные общественные отношения. Составляет основу системы права государства.⁴⁶

⁴³ ст. 2.23 Закона. Как отмечают многие авторы, это определение выглядит весьма абстрактно и нуждается в уточнении и комментировании.

⁴⁴Ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. N 78-ФЗ "О библиотечном деле".

⁴⁵ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания России от 11.11.1996 N 781-II ГД.

⁴⁶ Ст. 2 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ.

Определение 27. Стандарт – документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг.⁴⁷

Определение 28. Стандарт – нормативный документ, который разработан на основе консенсуса, принят признанным на соответствующем уровне органом и устанавливает для всеобщего и многократного использования правила, общие принципы или характеристики, касающиеся различных видов деятельности или их результатов, и который направлен на достижение оптимальной степени упорядочения в определенной области.⁴⁸

Определение 29. Стандарт на услугу – стандарт, устанавливающий требования, которым должна удовлетворять услуга или группа однородных услуг, с тем, чтобы обеспечить соответствие услуги ее назначению.⁴⁹

Определение 30. Государственные стандарты социального обслуживания – государственные стандарты, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания.⁵⁰

Определение 31. Национальный стандарт – стандарт, утвержденный Национальным органом Российской Федерации по стандартизации.⁵¹

Определение 32. Общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации (далее – **общероссийские классификаторы**) – нормативные документы, распределяющие технико-экономическую и социальную информацию в соответствии с ее классификацией (классами, группами, видами и другим) и являющиеся обязательными для применения при создании государственных инфор-

⁴⁷ Ст. 2.22 ФЗ "О техническом регулировании" от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ.

⁴⁸ Межгосударственная система стандартизации. Термины и определения. Постановление Госстандарта России от 08.10.2002 N 366-ст. ГОСТ от 08.10.2002 N 1.1-2002.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации. Федеральный закон от 10.12.95 N 195-ФЗ.

⁵¹ Ст. 2.13 ФЗ "О техническом регулировании" от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ.

мационных систем и информационных ресурсов и межведомственном обмене информацией.⁵²

Порядок разработки, принятия, введения в действие, ведения и применения общероссийских классификаторов в социально-экономической области⁵³ устанавливается Правительством РФ.

Технические регламенты, документы национальной системы стандартизации, международные стандарты, правила стандартизации, нормы стандартизации и рекомендации по стандартизации, национальные стандарты других государств и информация о международных договорах в области стандартизации и подтверждения соответствия и о правилах их применения составляют **Федеральный информационный фонд технических регламентов и стандартов**. Этот фонд является государственным информационным ресурсом. Порядок его создания и ведения, а также правила пользования этим фондом устанавливаются Правительством РФ.⁵⁴

Национальные стандарты (**НС**) и общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, в том числе правила их разработки и применения образуют **национальную систему стандартизации**. **НС** разрабатываются в порядке, установленном ЗАКОНОМ, и утверждаются Национальным органом РФ по стандартизации⁵⁵ в соответствии с правилами стандартизации, нормами и рекомендациями в этой области.

Понятие "стандарт" распространяется на две категории стандартов, предусмотренных ЗАКОНОМ: национальные стандарты и стандарты организаций. Главным в данном понятии является *добровольный характер* применения стандартов.

⁵² Там же, ст. 15.3.1.

⁵³ В том числе, в области прогнозирования, статистического учета, банковской деятельности, налогообложения, при межведомственном информационном обмене, создании информационных систем и информационных ресурсов.

⁵⁴ Там же, ст. 44.1.3.

⁵⁵ **Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии** (Ростехрегулирования), подведомственное Министерству промышленности и энергетики РФ. Положение о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии утверждено постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 N 294. Ранее – Госстандарт России.

Ростехрегулирования:

принимает программу разработки национальных стандартов;

организует экспертизу проектов национальных стандартов;

утверждает национальные стандарты.

осуществляет учет национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечивает их доступность заинтересованным лицам;

организует опубликование национальных стандартов и их распространению;

Указанный в ЗАКОНЕ принцип добровольного применения стандартов по существу не является принципом деятельности по стандартизации, а определяет юридический статус стандартов, как документов, не имеющих обязательного характера, не являющимися нормативными.

В ЗАКОНЕ имеются положения, которые однозначно свидетельствуют, что, несмотря на добровольность применения стандартов, стандартизация является функцией государства и порядок ее осуществления должен регулироваться государством в соответствии с Конституции РФ. В частности, ст. 14 ЗАКОНА возлагает на Национальный орган РФ по стандартизации представительство РФ в международных организациях по стандартизации, участие в их работе и обеспечение учета интересов РФ при разработке международных стандартов.

Придание национальным стандартам статуса необязательных документов не исключает их из круга вопросов, регулируемых государством в лице соответствующих органов РФ.

Вопрос о правовом статусе стандартов не относится к категории предметов ведения РФ и её субъектов. Статус стандартов может изменяться в зависимости от потребностей и состояния социально-экономической обстановки в государстве.

И, наконец, приведем перечень национальных стандартов, регламентирующих процедуры стандартизации в РФ:

1. ГОСТ 1.0-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Основные положения»
2. ГОСТ Р 1.2-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Стандарты национальные Российской Федерации. Правила разработки, утверждения, обновления и отмены».
3. ГОСТ Р 1.4-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Стандарты организаций. Общие положения »
4. ГОСТ Р 1.5-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Стандарты национальные Российской Федерации. Правила построения, изложения, оформления и обозначения»
5. ГОСТ Р 1.8-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Стандарты межгосударственные. Правила проведения в Российской Федерации работ по разработке, применению, обновлению прекращению применения».
6. ГОСТ Р 1.9-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Знак соответствия национальным стандартам Российской Федерации. Изображение. Порядок применения.».

7. ГОСТ Р 1.10-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Правила стандартизации и рекомендации в области стандартизации. Порядок разработки, утверждения, обновления и отмены».

8. ГОСТ Р 1.11 - «Стандартизация в Российской Федерации. Проекты стандартов. Правила организации и проведения экспертизы » (проект)

9. ГОСТ Р 1.12-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Термины и определения».

10. ГОСТ Р 1.13-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Уведомления о проектах документов в области стандартизации. Общие требования».

11. ГОСТ Р 1.20-«Стандартизация в Российской Федерации. Технические комитеты по стандартизации. Правила создания и функционирования» (проект).

12. ПР 50.1.074-2004 Правила стандартизации. Подготовка проектов национальных стандартов Российской Федерации и проектов изменений к ним к утверждению, регистрации и опубликованию. Внесение поправок в стандарты и подготовка документов для их отмены».

С. Национальный стандарт⁵⁶

Национальные стандарты (**НС**) разрабатываются в порядке, установленном ЗАКОНОМ. **НС** утверждаются Национальным органом по стандартизации в соответствии с правилами стандартизации, нормами и рекомендациями в этой области.⁵⁷

Организационно-методические этапы разработки НС. В соответствии со ст. 16 ЗАКОНА⁵⁸ процесс включает следующие.

(1) Национальный орган по стандартизации разрабатывает и утверждает программу разработки НС. При этом обеспечивается доступность программы разработки НС заинтересованным лицам для ознакомления.

(2) Уведомление о разработке **НС**⁵⁹ направляется в Национальный орган по стандартизации и публикуется в информационной систе-

⁵⁶ Название "национальный стандарт" отражает негосударственный (т.е. не обязательный) статус этого документа, но указывает на возможность его применения на всей территории РФ.

⁵⁷ О разработке и утверждении национальных стандартов Российской Федерации см. постановление Госстандарта РФ от 2 сентября 2003 года N 100.

См. также Положение об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 25.09.2003 N 594 и Положение о разработке, принятии, введении в действие, ведении и применении общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области, утвержденное постановлением Правительства РФ от 10.11.2003 N 677.

⁵⁸ Ст. 16 Закона

⁵⁹ Разработчиком НС может быть любое лицо.

ме общего пользования в электронно-цифровой форме и в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию.

(3) Разработчик *НС* обеспечивает доступность проекта *НС* заинтересованным лицам для ознакомления. Разработчик обязан по требованию заинтересованного лица предоставить ему копию проекта *НС*.

(4) Разработчик дорабатывает проект *НС* с учетом полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц, проводит публичное обсуждение проекта *НС* и составляет перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц с кратким изложением содержания данных замечаний и результатов их обсуждения.⁶⁰

(5) Уведомление о завершении публичного обсуждения проекта *НС* публикуется в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме.⁶¹

(6) Представление разработчиком проекта *НС* и перечня полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц в технический комитет по стандартизации. Организация последним проведения экспертизы данного проекта.

(7) Подготовка техническим комитетом по стандартизации мотивированного предложения об утверждении или отклонении проекта *НС*. Направление предложения в национальный орган по стандартизации.

(8) Принятие национальным органом по стандартизации на основании документов, представленных техническим комитетом по стандартизации, решения об утверждении или отклонении *НС*.

(9) Опубликование уведомления об утверждении *НС* в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме⁶².

(10) Утверждение национальным органом по стандартизации и опубликование в печатном издании федерального органа исполнитель-

⁶⁰ Срок публичного обсуждения проекта национального стандарта со дня опубликования уведомления о разработке проекта национального стандарта до дня опубликования уведомления о завершении публичного обсуждения не может быть менее чем два месяца.

⁶¹ Порядок опубликования уведомления о разработке проекта *НС* и уведомления о завершении его публичного обсуждения устанавливаются Правительством РФ. Со дня опубликования уведомления о завершении публичного обсуждения проекта *НС* доработанный проект *НС* и перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц должны быть доступны заинтересованным лицам для ознакомления.

⁶² В течение тридцати дней со дня утверждения *НС*.

ной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме перечня **НС**.

Принципы разработки стандартов⁶³ условно можно разделить на две группы.

1. принципы, направленные на недопущение в стандартах необоснованных ограничений свободы предпринимательства путём установления завышенных или дополнительных требований, не отвечающих целям стандартизации⁶⁴.
2. принципы технического характера.

Стандарт организации. Следует отметить принципиальное различие правовой природы национальных стандартов и стандартов организаций. Первые являются по существу рекомендациями общероссийского масштаба, а вторые - локальными нормативными правовыми актами, обязательными для применения всеми работниками организации их утвердившей. Из этого вытекает возможность установления и применения ответственности за несоблюдение требований стандартов организации в соответствии с трудовым законодательством РФ.

Ведомственный стандарт. Среди установленных ЗАКОНОМ категорий отсутствует такая категория как стандарт отрасли (ведомства). Объясняется это тем, что в новых условиях функционирования экономики Правительство РФ взяло курс на упразднение отраслевых министерств и ведомств, которые утверждали стандарты отраслей, либо на существенное сокращение их прав в отношении предприятий. Однако существуют примеры нарушения упомянутых норм ЗАКОНА.

Так, например, уже после официальной публикации ЗАКОНА, приказом Минздрава РФ от 4 марта 2003 года N 80, (зарегистрирован Минюстом РФ 17 марта 2003 года N 4272) утверждён и введён в действие с 30 марта 2003 года Отраслевой стандарт "Правила отпуска (реализации) лекарственных средств в аптечных организациях. Основные положения". И этот пример не является единственным.

Еще раз отметим, что никаких ведомственных технических регламентов как обязательных документов ЗАКОН не предусматривает. Более того, их принятие прямо противоречит п. 3 ст. 4 ЗАКОНА, разрешающего федеральным органам исполнительной власти издавать только акты рекомендательного характера.

⁶³ Изложены в ст. 12 ФЗ «О техническом регулировании»

⁶⁴ Ст. 11 ФЗ "О техническом регулировании" от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ.

И, наконец, отметим, что согласно ст. 1, п. 3 ЗАКОНА, его действие «не распространяется на государственные образовательные стандарты, положения (стандарты) о бухгалтерском учете и правила (стандарты) аудиторской деятельности, стандарты эмиссии ценных бумаг и проспектов эмиссии ценных бумаг»

В качестве примеров национальных стандартов, относящихся к социальной сфере и принятых в соответствии с ФЗ «О техническом регулировании», можно привести следующие НС.

1. Межгосударственная система стандартизации. Термины и определения. Постановление Госстандарта России от 08.10.2002 N 366-ст. ГОСТ от 08.10.2002 N 1.1-2002.

2. Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Постановление Госстандарта России от 24.11.2003 N 326-ст. ГОСТ Р от 24.11.2003 N 52142-2003.

3. Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг. Постановление Госстандарта России от 24.11.2003 N 327-ст. ГОСТ Р 52143-2003.

4. Социальное обслуживание населения. Термины и определения. Дата введения: 01.01.07. КОД ОКС: 03.080. ГОСТ Р 52495-2005.

5. Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг. Основные положения. Дата введения: 01.01.07. КОД ОКС: 03.080. ГОСТ Р 52496-2005.

6. Социальное обслуживание населения. Система качества учреждений социального обслуживания. Дата введения: 01.01.07. КОД ОКС: 03.080. ГОСТ Р 52497-2005.

7. Социальное обслуживание населения. Классификация учреждений социального обслуживания. Дата введения: 01.01.07. КОД ОКС: 03.080. ГОСТ Р 52498-2005.

2.3.2. Концептуальная модель стандартизации потребления социальных благ

А. Предварительные замечания

Ниже будет предложена концептуальная схема построения системы *стандартов потребления социальных благ* (далее – *социальных стандартов*), ориентированная на использование этих стандартов как инструментальных инструментов государственной социальной политики (ГСП) как в направлении обеспечения государственных социальных гарантий (ГСГ), так и с целью создания экономически эффективных

механизмов для формирующегося регионального рынка социальных услуг.

А.1. Для ГСП на субфедеральном уровне рассматривается декомпозиция на отраслевые направления:⁶⁵

- Социальная защита населения (социальное обслуживание, предоставление социальной помощи и обеспечение мер социальной поддержки).
- Здравоохранение.
- Образование.
- социальные аспекты ЖКХ.
- Культура.
- Трудовая сфера.
- Социальные аспекты отрасли «Транспорт».
- Наука.
- Физическая культура и спорт.
- Демография.
- Молодежная политика.

Для каждого отраслевого направления строится своя система социальных стандартов по одним и тем же технологическим принципам и методикам. Таким образом, для общей системы социальных стандартов \mathcal{ST} имеем:

$$\mathcal{ST} = \{\mathcal{ST}_i\}_{i \in \mathcal{D}}, \quad (1)$$

где \mathcal{D} – множество всех отраслевых направлений социальной сферы – социальной политики.

В силу сказанного, в дальнейшем ограничимся построением системы социальных стандартов лишь для одного отраслевого направления.

А.2. Систему социальных стандартов для выбранного отраслевого направления, не уменьшая общности, будем также обозначать через \mathcal{ST} . Рассмотрим представление системы социальных благ \mathcal{S}_{sb} для выбранного отраслевого направления в виде следующей схемы:

⁶⁵ сравните со структурой социальных гарантий – раздел 2.2.1.А.

$$\begin{aligned} \mathcal{S}_{Sb} &\xRightarrow{Class} \mathcal{S}_{Sb}^u \xRightarrow{Sample} Sb^\Pi \\ \mathcal{S}_{Sb} &= \{Sb_i\}_{i=1}^{N_0}; \mathcal{S}_{Sb}^u = \{Sb_j^u\}_{j=1}^{N_u}; Sb^\Pi = \{Sb_l^\Pi\}_{l=1}^{N_\Pi}, \end{aligned} \quad (2)$$

где $\mathcal{S}_{Sb}, \mathcal{S}_{Sb}^u, Sb^\Pi$ множества соответственно всех социальных благ, их категорий (видов, классов, группировок и т.п.) и представительной выборки отраслевых социальных благ (или их категорий, групп и т.п.). Категоризация совокупности отраслевых социальных благ осуществляется с помощью специальных классификаторов, имеющих статус общероссийских классификаторов. целью построения выборки Sb^Π является репрезентирование всей совокупности \mathcal{S}_{Sb} отраслевых социальных благ в статистических оценках и прогнозных расчетах.

В соответствии со сказанным, в формуле (2) *Class* и *Sample* – процедуры соответственно группировки (категоризации и т.п.) и формирования представительной выборки для общей системы отраслевых социальных благ.

В. Структура системы отраслевых социальных стандартов

Будем рассматривать систему отраслевых социальных стандартов \mathcal{ST} в виде упорядоченной тройки (см. (2)):

$$\mathcal{ST} = \left\langle Class, Sample, \left\{ \mathcal{ST}(s_l^\Pi) \right\}_{l=1}^{N_\Pi} \right\rangle, \quad (3)$$

Здесь $\mathcal{ST}(s_l^\Pi)$ – социальный стандарт для l -го выборочного социального блага s_l^Π . В общем случае социальный стандарт $\mathcal{ST}(s)$ для социального блага s состоит из двух следующих компонент:

- стандарта качества для социального блага s – $\mathcal{SK}(s)$;
- системы нормативных показателей $\mathcal{NP}(s)$ для s .

Таким образом, получаем:

$$\mathcal{ST}(s) = (\mathcal{SK}(s), \mathcal{NP}(s)). \quad (4)$$

Нормативная база социального стандарта состоит из системы нормативных показателей и индикаторов, включая блок натуральных нормативов и показателей ресурсной обеспеченности.

Нормативные (социальные) показатели – качественные и количественные характеристики отдельных свойств и состояний социальных объектов и процессов, совокупность которых отражает их особенности в статике и динамике. К числу таких показателей, например, относятся: уровень и качество жизни, уровень безработицы, прожиточный минимум, показатели смертности и т.п.

Социальные нормативы – регламентированные значения нормативных показателей, выражающие систему типичных требований, предъявляемых социальными субъектами к социальным объектам, процессам, их характеристикам с целью устойчивого воспроизводства данного социального целого (социальной системы) и решения его социальных проблем.

Социальные нормативы связаны с процессами и целями социального управления и планирования (нормативы медицинского обслуживания, нормативы прожиточного минимума и т.п.). В рамках социальной политики государства важное значение имеют научно-обоснованные нормативные показатели рациональной и минимальной обеспеченности человека социальными благами и т.п.

Система нормативов социальных стандартов строится на основе оценочных индикаторов. Каждый норматив является показателем с количественной шкалой (измерений). Шкала норматива градуирована (калибрована) с помощью следующих пороговых значений:

1. **критический** (минимальный допустимый) уровень; в случае его достижения должны запускаться специальные «предкризисные» программы социальной защиты;
2. **текущее значение** – значение норматива на момент принятия управленческого решения; рассматривается как базовое для процедур краткосрочного планирования и среднесрочного прогнозирования;
3. контрольное значение – **плановое значение** на ближайшую перспективу (в рамках краткосрочного планирования); рассматривается как «тактическое» целевое значение;
4. **целевое значение** – рассматривается как ориентир на среднесрочную и долгосрочную («стратегическую») перспективу.

Таким образом, каждая отраслевая система социальных стандартов включает:

- ♦ общую структуру потребления социальных благ – классификатор (стандарт) видов социальных благ;

- ♦ стандарт качества социальных благ – для каждой группы, вида, категории и т.п. социальных благ, выделенных с помощью отраслевого классификатора;
- ♦ систему количественных характеристик потребления – нормативных показателей для каждой группы социальных благ;
- ♦ систему «пороговых» значений для каждого нормативного показателя:
 - минимальное (критическое) – рациональное – оптимальное;
 - текущее – плановое – целевое.

С. Социальный стандарт как национальный стандарт

Предлагается следующая двухуровневая организационно- правовая структура социального стандарта (стандарта потребления социальных благ).

С.1. Федеральная компонента стандарта. К ней относятся:

Классификатор видов отраслевых социальных благ (товаров и услуг) – статус общероссийского классификатора.

Стандарт качества отраслевых социальных благ – статус национального стандарта.

Общая система нормативных показателей стандарта.

Дискуссионным остается вопрос об учете региональных особенностей при формировании базовых (федеральных) компонент социальных стандартов. Представляется целесообразным обсуждение возможности формирования несколько базовых стандартов для отдельных **типов** субъектов РФ в зависимости от уровня их социально- экономического развития.

С.2. Субфедеральная компонента стандарта. К ней относятся:

Процедуры формирование представительных выборок товаров– и услуг– представителей.

Системы нормативных значений социальных стандартов – «пороговые» значения нормативных показателей.

С.3. Предложенная схема позволяет:

Осуществлять формирование систем социальных стандартов в рамках действующего правового поля.

Проводить системную, согласованную на федеральном уровне социальную политику в субъекте РФ с учетом его особенностей и с высоким уровнем социально-политической независимости.

Получить в обозримое время необходимый методический инструментарий для формирования и реализации эффективной социальной политики.

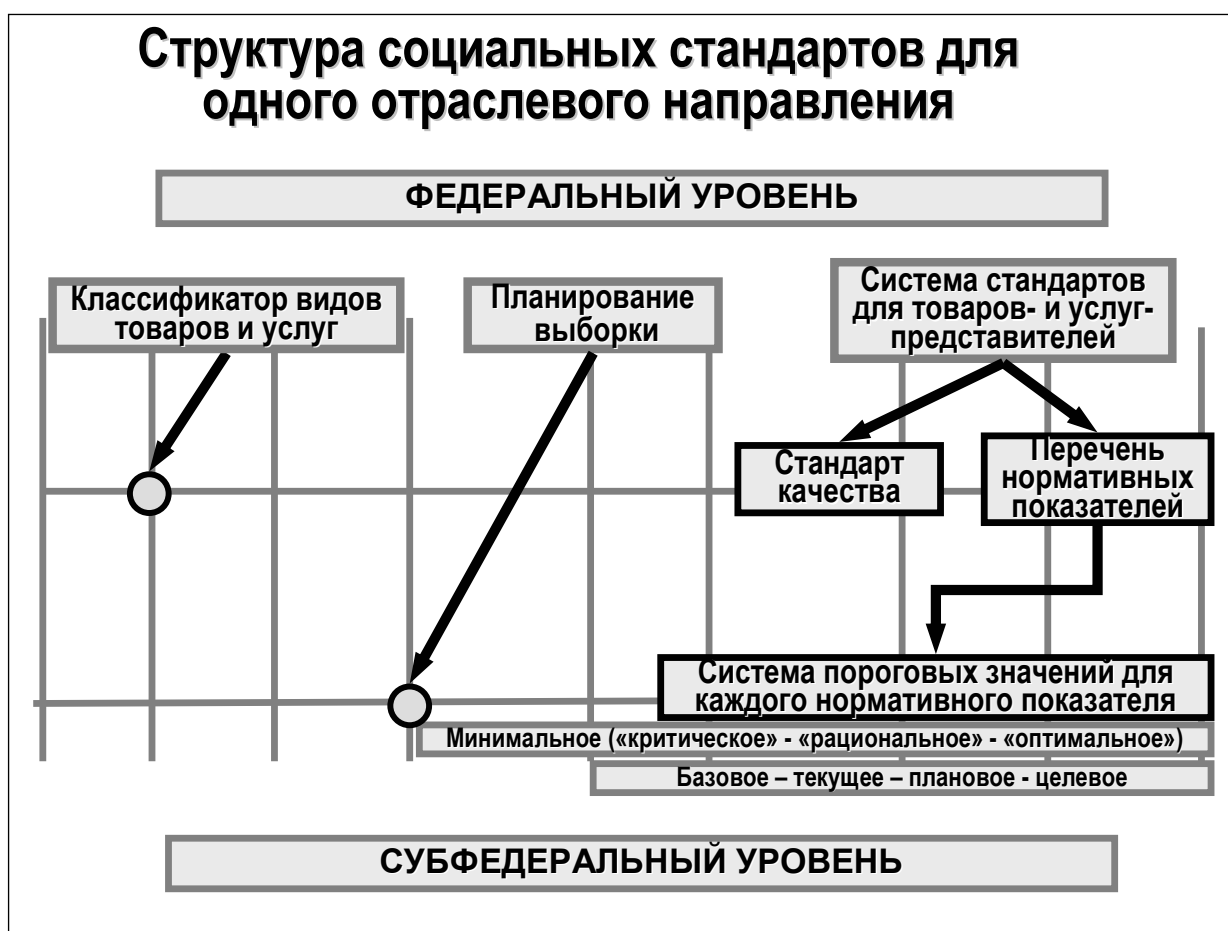


Рис. 5. Концептуальная модель «Социальный стандарт»

3. МЕСТО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ В ОБЩЕМ ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

3.1. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Ключевой особенностью процесса модернизации системы правового обеспечения государственного регулирования социальной сферы является необходимость сочетания в нем двух следующих составляющих:

- ♦ правовой, представляемой процессом систематизации действующего нормативного правового поля;
- ♦ социально-экономической, определяемой целевой трансформацией социальных и экономических механизмов регулирования социальной сферы в направлении повышения уровня и качества социальной защищенности жителей Санкт-Петербурга, а также – экономической эффективности региональной социальной политики.

3.2. ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ СУБЪЕКТА РФ (НА ПРИМЕРЕ САНКТ- ПЕТЕРБУРГА)

Модернизация системы правового обеспечения государственного регулирования социальных правоотношений в Санкт-Петербурге предполагает реализацию следующих технологических этапов:

- (1) Разработка социально-экономических основ (социально- экономической концепции) государственного регулирования социальных правоотношений в Санкт-Петербурге.
- (2) Разработка правовых основ (основных правовых принципов, «рамочных принципов» и т.п.) государственного регулирования социальных правоотношений в Санкт-Петербурге.
- (3) Уточнение (проблемный анализ) полномочий Санкт- Петербурга в вопросах регулирования социальной сферы, отнесенных к совместному ведению, в соответствии с действующим законодательством.

(4) Систематизация правового поля, регулирующего социальные правоотношения в Санкт-Петербурге, разработка Социального кодекса Санкт-Петербурга.

4. ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

4.1. СИСТЕМНЫЕ РЕГУЛЯТОРЫ

4.1.1. Социальные регуляторы

Под социальными регуляторами будем понимать параметры социального управления, влияющие на количественные и качественные характеристики государственных социальных гарантий (ГСГ). Последние определяются структурой, качеством и нормативными характеристиками системы социальных благ, предоставление которых государством гарантируется в рамках государственной социальной политики (ГСП) на возмездных и льготных основаниях.

В качестве социальных регуляторов предлагается использование системы социальных стандартов (в том числе, – стандарты проживания в Санкт-Петербурге) для совокупности социальных благ, предоставление которых гарантируется гражданам в рамках ГСП.

К количественным параметрам этих регуляторов относится система нормативных показателей используемых социальных стандартов, в первую очередь, система нормативных «критических» значений.

К неколичественным (качественным) параметрам социальных регуляторов относятся: структура предоставляемых социальных благ (структурные характеристики классификатора социальных благ), а также стандарты качества предоставляемых социальных благ (со своей нормативной базой).

Качество используемой системы социальных регуляторов (их адекватность задачам социального управления) определяется в значительной степени нормативно-правовым обеспечением и используемой статистической базой (включая процедуры определения товаров– и услуг– представителей).

4.1.2. Экономические регуляторы

Под экономическими регуляторами понимаются процедуры и параметры «переработки» ресурсов в социальные блага, т.е. параметры производства и реализации социальных благ. Для системы экономических регуляторов рассматриваются две следующие компоненты, характеризующие:

- собственно производственный процесс в форме локальных производственных функций;
- «экономику» формирования и развития системы хозяйствующих субъектов, предоставляющих социальные услуги населению.

Ключевым элементом системы экономических регуляторов является локальная производственная функция – элементарная (единичная) экономико-математическая модель производства и реализации социальных благ конечному потребителю. Ее основные параметрами являются характеристики двух типов: система цен на производимые товары и услуги, а также процедуры обеспечения производства общественными ресурсами.

В предлагаемой системе параметризации этой экономико-математической модели реализуются следующие принципы – независимо от организационно-правовой формы организации (учреждения), предоставляющего населению социальные блага:

- ♦ системная цена на производимые и реализуемые товары и услуги (социальные блага) определяется с помощью рыночных (экономических) механизмов котировки;
- ♦ структура и объем общественных ресурсов, обеспечивающих производственный процесс, определяется структурой и объемом производимых и реализуемых социальных благ в соответствии с системными ценами на товары и услуги.

Все параметры экономического регулирования производственными процессами делятся на две группы: общие для всех производственных элементов вне зависимости от их отраслевой принадлежности и параметры, определяемые принадлежностью производственного элемента к конкретному отраслевому направлению. Для последних существенными являются отраслевые системы технологических элементов, образующие отраслевые технологии.

Эффективность системы социальных и экономических регуляторов существенно зависит от уровня релевантности систем информаци-

онно-статистического, а также методического и аналитического обеспечения. Указанные ресурсные системы составляют систему государственных информационно-аналитических ресурсов и составляют информационно-аналитическую и научно-методическую основы государственной социальной политики.

4.1.3. Технологические этапы формирования государственной социальной политики на субфедеральном уровне

(1) Уточнение роли и места государственной социальной политики (ГСП) в общей системе управления социально-экономическим развитием (СЭР) субъекта РФ (Санкт-Петербурга). Рассматриваются следующие аспекты.

- ♦ Основные тенденции и ключевые проблемы регионального СЭР в рамках Программы СЭР субъекта РФ на среднесрочную и долгосрочную перспективы.
- ♦ ГСП как организационно-методический инструмент проблемно-целевого управления СЭР субъекта РФ.
- ♦ ГСП в субъекте РФ как региональный инструмент реализации национальных проектов в социальной сфере (федеральных стратегий на субфедеральном уровне).
- ♦ Отраслевая структура и отраслевые особенности ГСП.
- ♦ Субъекты формирования ГСП и регламент их взаимодействия.

(2) Уточнение целей и ключевых проблем ГСП. Рассматриваются следующие аспекты.

- ♦ Социальная защита граждан в рамках реализации их социальных (конституционных) прав как важнейшая цель ГСП.
- ♦ Цели ГСП, вытекающие из основных задач социально-экономического развития субъекта РФ, в том числе, – в связи с реализацией национальных проектов и федеральных стратегий.
- ♦ Ключевые проблемы социального развития субъекта РФ, связанные с целями ГСП.
- ♦ Отраслевая структура системы целей ГСП и ключевых проблем социального развития.
- ♦ Информационно-аналитические (измерительные) инструменты представления системы целей и ключевых проблем социальной политики. Схема представления: критерий – показатель (индикатор) – пороговые (критические, целевые, текущие и т.п.) значения.
- ♦ Информационно-статистическое и нормативно-правовое обеспечение процесса целеполагания при формировании ГСП в субъекте РФ.
- ♦ Система ресурсных ограничений на реализацию ГСП в субъекте

РФ. Ограничения дифференцируются как по уровню (федеральный или субфедеральный), так и по виду ресурса. Особую роль играют бюджетные и инфраструктурные ограничения.

(3) Сравнительный анализ эффективности организационно- методических инструментов ГСП.

Все допустимые организационно-методические инструменты ГСП рассматриваются с единых методических позиций как целевые программы воздействия на социальную сферу (далее – Программы).

Исследуются нормативно-правовые, информационно- методические и информационно-статистические аспекты, а также вопросы ресурсного обеспечения.

Информационно-логическая модель организационно- методического инструмента ГСП представляется как совокупность параметров, значение которых определяют процесс ее реализации – реализации соответствующей ему Программы.

Рассматриваются следующие виды организационно- методических инструментов (Программ).

- ♦ Механизмы социальной защиты граждан (в натуральной или денежной формах).
- ♦ Целевые социальные программы⁶⁶ субъекта РФ как важнейший инструмент социальной политики.
- ♦ Отраслевые технологии как организационные (технологические) инструменты социальной политики. Суть, структура и организационно-методический статус отраслевой технологии. Услуга как структурный элемент отраслевой технологии. Социальные стандарты и социальные нормативы – первичный, отраслевой и межотраслевой уровни.

Осуществляется экспертная оценка состояния нормативно-правового обеспечения для основных организационно-методических инструментов ГСП. Как в целом, так и дифференцированно по отраслям социальной сферы.

(4) Определение системы приоритетов в ГСП. Рассматриваются следующие аспекты.

- ♦ Уточнение количественных характеристик ресурсных ограничений на реализацию ГСП в субъекте РФ для ресурсов всех видов.
- ♦ Прогнозное оценивание уровня достижения целей и степени решения ключевых проблем ГСП в рамках имеющихся ресурсных ограничений.

⁶⁶ Т.е. целевые программы, отнесенные к социальной сфере.

- ♦ Уточнение критериев эффективности ГСП и разработка системы приоритетов в ГСП для оптимизации ее эффективности.
- ♦ Распределение ресурсов между отраслевыми направлениями ГСП в рамках сформированной системы приоритетов. Экспертное обсуждение.
- ♦ Разработка системы требований к нормативно-правовому и информационно-статистическому обеспечению процесса формирования системы приоритетов в социальной политике. Роль и место стандартов качества жизни, социальных стандартов (в том числе, стандартов проживания), социальных нормативов и нормативов обеспеченности стандартов проживания.

(5) Формирование отраслевых разделов ГСП субъекта РФ.

Для каждого отраслевого направления составляется свой пакет Программ (организационно-методических инструментов). Выделенные для отрасли ресурсы распределяются между Программами сформированного пакета. В отраслевой раздел ГСП также включается регламент запуска Программы, ее завершения, а также сопровождения (организационного, методического, информационного, социального и т.п.).

Реализации этого этапа регламентируется специальным пакетом нормативно-правовых актов, содержащих, в частности, требования к информационно-статистическому и методическому обеспечению.

(6) Сведение отраслевых разделов и формирование Проекта ГСП субъекта РФ на среднесрочную перспективу

Здесь к общим разделам добавляются «межотраслевые» разделы, а также пакет отраслевых разделов.

(7) Обсуждение и утверждение (принятие) Проекта социальной политики Санкт-Петербурга

Разрабатывается общая схема организации общественных обсуждений Проекта социальной политики, а также регламент ее утверждения.

4.1.4. Основные организационно-методические принципы реализации государственной социальной политики

Рассматриваются следующие аспекты – направления.

(1) Общие социально-экономическая и экономико-математическая модели процессов реализации ГСП в субъекте РФ.

Основные субъекты государственного регулирования социальной сферы субъекта РФ в рамках реализации ГСП. Права, обязанности и функции субъектов реализации социальной политики.

Основные атрибуты и характеристики взаимодействия субъектов социальной сферы в рамках реализации ГСП.

(2) Система предоставления услуг в социальной сфере, ее отраслевая сегментация

Система социальной защиты, отраслевые специализации.

Рынок социальных услуг как основа экономической концепции управления развитием социальной сферы. Основные структурные элементы и эконометрические модели рынка социальных услуг. Экономические механизмы социального управления – экономико-математическая модель управления социальной сферой субъекта РФ.

Роль негосударственных некоммерческих организаций в общей системе предоставления социальных услуг в рамках ГСП: организационно-правовые и экономические основы участия частного сектора в предоставлении гарантируемого государством пакета социальных услуг.

(3) Стандарты качества жизни, социальные стандарты и социальные нормативы, нормативы обеспеченности стандартов проживания – как элементы социально-экономических и экономико-математических моделей социального развития.

Социальные стандарты и социальные нормативы – первичный, отраслевой и межотраслевой уровни.

(4) Информационно-методическое и информационно-статистическое обеспечение организационного сопровождения процессов реализации ГСП.

Цели, задачи, формы и этапы организационного сопровождения. Роль информационно-методических и информационно-статистических форм поддержки ГСП.

(5) Организационно-методические принципы и требования к нормативно-правовому обеспечению организационного сопровождения процессов реализации ГСП в субъекте РФ.

Межотраслевой и отраслевой (технологический) уровни.

(6) Формирование и нормативно-правовое обеспечение функционирования территориальной сети (системы) организаций, предоставляющих услуги населению субъекта РФ в социальной сфере.

Организации, предоставляющие услуги населению в социальной сфере, как элементы социально-экономической и экономико-математической моделей ГСП.

Территориальные сети организаций социального обслуживания населения субъекта РФ как функциональные и инфраструктурные элементы социально-экономической и экономико-математической моделей социальной политики.

Проблемы совершенствования экономических механизмов государственного регулирования системы предоставления услуг населению в социальной сфере, в том числе, – модернизация системы финансирования государственных организаций социального обслуживания в направлении целевого бюджетирования⁶⁷ – с заменой сметных принципов их финансирования на нормативно-целевые.

4.2. ИНДЕКС КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ СУБЪЕКТА РФ

В качестве интегральной оценки – индекса качества жизни (**КЖ**) населения субъекта РФ предлагается определяемый ниже показатель уровня обеспеченности населения социальными благами⁶⁸.

4.2.1. Система социальных благ \mathcal{S}_{sb}

Совокупность всех рассматриваемых социальных благ \mathcal{S}_{sb} рассматривается как системный объект - поле элементарных социальных благ (элементарных групп социальных благ) – $(\mathcal{S}_{sb})_i$:

$$\mathcal{S}_{sb} = \{ (\mathcal{S}_{sb})_i \}_{i \in K_{sb}} \quad (5)$$

где \mathcal{K}_{sb} – некоторая параметризация (категоризация элементов) системы \mathcal{S}_{sb} : для системы социальных благ рассматриваются все введенные выше структуры, категоризации и т.п.

⁶⁷ развитие и внедрение методов программно-целевого бюджетного планирования, ориентированного на конечный результат – в частности, обеспечивающий достижение стандарта проживания и т.п.

⁶⁸ Рассматривается лишь компонента КЖ населения, связанная с обеспеченностью социальными благами. Не учитываются, например, аспекты экологической безопасности и т.п.

4.2.2. Уровень обеспеченности L_{ij} категории населения j социальным благом i

Уровень обеспеченности L_{ij} категории населения j социальным благом (элементарной группой социальных благ) i . Для любого i рассматривается количественная характеристика $l_{i,g}$ – показатель обеспеченности гражданина g социальным благом \mathcal{E}_{Sbi} . Рассмотрим две интегрированные характеристики уровня обеспеченности категории населения j социальным благом i .

st – средняя (статистическая) оценка $L_{i,j}^{st}$:

$$L_{i,j}^{st} = \frac{1}{N_j} \sum_{g \in Gr_j} l_{i,g} \quad (6)$$

где Gr_j множество (совокупность) всех представителей категории населения j , а N_j их количество (численность);

min – минимальная оценка $L_{i,j}^{min}$:

$$L_{i,j}^{min} = \min_{g \in Gr_j} l_{i,g} \quad (7)$$

4.2.3. Система ключевых групп населения

Интегральные оценки строятся, вообще говоря, только для части всех представленных в субъекте РФ категорий населения.⁶⁹ Обозначим через \mathcal{G} некоторую совокупность категорий (целевых групп) населения (жителей рассматриваемого субъекта РФ), которую в дальнейшем будем называть системой ключевых групп населения, а элементы $Gr \in \mathcal{G}$ этой совокупности – соответственно ключевыми (целевыми группами).

4.2.4. Система ключевых групп социальных благ

При построении индекса КЖ рассматривается некоторое подмножество групп социальных благ – ключевые группы социальных благ, множество которых будет обозначаться через \mathcal{S} , а отдельные ключевые группы – через $Sb \in \mathcal{S}$.

⁶⁹ В частном случае, могут рассматриваться и все группы населения.

4.2.5. Системы ключевых представителей

В каждой ключевой группе социальных благ $Sb \in \mathcal{S}$ выделяется некоторая выборка – множество Sb^Π представителей этой группы $Sb_t \in Sb$, $t \in \{1, \dots, N_{Sb}\}$, где N_{Sb} – количество этих представителей:

$$Sb^\Pi = \{Sb_t\}_{t=1, \dots, N_{Sb}} \quad (8)$$

Аналогично в каждой ключевой (целевой) группе населения $Gr \in \mathcal{G}$ выделяется некоторая выборка – множество Gr^Π представителей этой группы $Gr_t \in Gr$, $t \in \{1, \dots, N_{Gr}\}$, где N_{Gr} – количество этих представителей:

$$Gr^\Pi = \{Gr_t\}_{t=1, \dots, N_{Gr}} \quad (9)$$

И, наконец, пару $\mathcal{R} = \{Gr^\Pi, Sb^\Pi\}$ с определенными выше элементами будем называть системой ключевых представителей для определения индекса качества КЖ.

4.2.6. Интегральная оценка обеспеченности социальными благами – Индекс КЖ жителей субъекта РФ

В основе построения интегральных оценок лежат структурные (матричные) оценки $\mathcal{L}_{ST}(\mathcal{R})$ и $\mathcal{L}_{MIN}(\mathcal{R})$, получаемые для системы ключевых представителей $\mathcal{R} = \{Gr^\Pi, Sb^\Pi\}$ согласно следующим формулам:

$$\mathcal{L}_{st}(\mathcal{R}) = \left\{ \mathcal{L}_{Gr, Sb}^{st} \right\}_{Sb \in \mathcal{S}_K; Gr \in \mathcal{G}_K} \quad (10)$$

$$\mathcal{L}_{Gr, Sb}^{st} = \frac{1}{N_{Sb}} \sum_{i \in Sb^\Pi} L_{i, Gr^\Pi}^{st} \quad (11)$$

$$\mathcal{L}_{min}(\mathcal{R}) = \left\{ \mathcal{L}_{Gr, Sb}^{min} \right\}_{Sb \in \mathcal{S}_K; Gr \in \mathcal{G}_K} \quad (12)$$

$$\mathcal{L}_{Gr, Sb}^{\min} = \min_{i \in Sb^{\Pi}} L_{i, Gr}^{\min} \quad (13)$$

Структурные матричные оценки типа $\mathcal{L}_{ST}(\mathcal{R})$ и $\mathcal{L}_{MIN}(\mathcal{R})$ используются для построения различных *индексов КЖ* (социальной компоненты качества жизни). Их многообразие определяется многообразием применяемых статистик. Приведем два типичных варианта.

ОО – Индекс «ответственного» оценивания. Используется минимальное значение обеспеченности ключевыми социальными благами ключевых групп населения.

СО – «Среднестатистическая» оценка. Выполняет функцию целевого ориентира, оценки тенденции и т.п. В этом случае используется средние (возможно, взвешенные) значения обеспеченности ключевыми социальными благами ключевых групп населения.

Возможны также и смешанные варианты. Выбор формулы интегрированного оценивания, как правило, определяется целями и задачами построения индекса КЖ.

4.2.7. Отраслевые технологии

В рамках общей отраслевой системы предоставления социальных благ выявляются и выделяются (закрепляются) в качестве единых технологических комплексов устойчивые сочетания различных товаров и услуг, предоставляемые одному клиенту в процессе единичного целостного обращения к системе. Выделенные комплексы определяют *отраслевые технологические элементы (ОТЭ)*, обозначаемые через *ТЕ*.

Через \mathcal{S} обозначается множество всех рассматриваемых социальных благ Sb , а через \mathcal{E}_{Sb} – некоторую группу социальных благ рассматриваемой совокупности \mathcal{E} . Через Gr обозначена некоторая категория населения, а через \mathcal{G} – совокупность целевых групп населения.

Таким образом, *ОТЭ* представляет собой последовательность $TE(g) = \{Sb_i\}_{i=1, \dots, n}$ отдельных отраслевых социальных благ $Sb_i \in \mathcal{E}_{Sb_i} \subset \mathcal{S}$, которые предоставляются одному человеку $g \in Gr \subset \mathcal{G}$ в рамках единичного взаимодействия с отраслевой СПР социальных благ.

Совокупность таких ОТЭ является основой для формирования системы отраслевых технологий. В настоящее время отраслевые технологии достаточно полно представлены в системах образования, здраво-

охранения, социального обслуживания и т.п. (соответственно, образовательные, медицинские и социальные технологии).

Для каждого элемента (производственной единицы) $\mathcal{E} \in \mathcal{PD}$ отраслевой системы \mathcal{PD} и для любого интервала времени T положим

$$\begin{aligned}\mathcal{E}(T; g) &= \{s^t \mid s^t \in TE^T(g); t \in T\} \subset \mathcal{S}, \\ \mathcal{E}(T) &= \{(g, \mathcal{E}(T; g)) \mid g \in \mathcal{C}_{\mathcal{E}}(T)\};\end{aligned}\tag{14}$$

где $\mathcal{C}_{\mathcal{E}}(T)$ – множество $\{g\}$ клиентов g производственной единицы \mathcal{E} , обратившихся в течение промежутка T , а $st \in \mathcal{S}$ – социальное благо, предоставляемое \mathcal{E} в момент времени $t \in T$.

Таким образом, множество $\mathcal{E}(T)$ является совокупностью всех социальных благ, предоставленных \mathcal{E} на интервале T и упорядоченных в соответствии с ее клиентской базой. Это множество используется как характеристика производственной деятельности элемента \mathcal{E} на интервале времени T .

Замечание 1. При анализе реальной деятельности отраслевых систем производства и доставки социальных благ обычно рассматриваются следующие проекции совокупности $\mathcal{E}(T)$:

- ♦ «**множество клиентов**» $\mathcal{C}_{\mathcal{E}}(T)$ (см. (14)) – совокупность всех граждан, получившие в указанный период T социальные блага от производственной единицы $\mathcal{E}(T)$:

$$\mathcal{C}_{\mathcal{E}}(T) = \{g \mid (g, \mathcal{E}(T; g)) \in \mathcal{E}(T)\}.\tag{15}$$

В этом множестве одно и то же лицо (клиент) встречается не более одного раза (многократном обслуживании фиксируется в множестве отдельных отраслевых элементов $TE(g)$ рассматриваемой производственной единицы \mathcal{E}). На множестве $\mathcal{C}_{\mathcal{E}}(T)$ могут рассматриваться отдельные типы населения, группы, категории и т.п.

- ♦ «**совокупность социальных благ**» $\mathcal{SE}(T)$ – все социальные блага (**СБ**), предоставленные населению в указанный период T производственной единицей \mathcal{E} :

$$\mathcal{S}_{\mathcal{E}}(T) = \{ \mathcal{E}(T; g) \mid g \in \mathcal{G}_{\mathcal{E}}(T) \}. \quad (16)$$

В этом множестве одно и то же **СБ** встречается не более одного раза; отдельной задачей является задача определения частоты предоставления одного «образца» (одной группы) **СБ**. На множестве $\mathcal{S}_{\mathcal{E}}(T)$ могут рассматриваться отдельные виды, типы и группы и элементарные группы **СБ**.

Замечание 2. Отраслевые технологические элементы предлагается использовать в процедурах государственного планирования, экономического оценивания и т.п. в качестве первичных (элементарных) учетно-статистических единиц. В этом случае для любого временного интервала T и любой производственной единицы \mathcal{E} множество отраслевых технологических элементов TE будет представляться в двух следующих формах:

- ♦ простая форма – $\mathcal{C}\mathcal{E}(T)$ (см. формулу (14)).⁷⁰

$$\mathcal{C}\mathcal{E}(T) = \{ (g, s, t, \mu_t(g, s)) \mid g \in \mathcal{G}_{\mathcal{E}}(T); s \in \mathcal{S}_{\mathcal{E}}(T); t \in T \} \quad (17)$$

в виде упорядоченной четверки (g, s, t, μ) , где $\mu = \mu_t(g, s)$ – количество предоставлений социального блага s клиенту g в момент времени t производственной единицей \mathcal{E} ;

- ♦ укрупненная форма – $\mathcal{C}\mathcal{E}''(T)$:

$$\mathcal{C}\mathcal{E}''(T) = \{ \langle G, S, t, \mu_t(G, S) \rangle \mid G \in \mathcal{G}_{\mathcal{E}}''(T); S \in \mathcal{S}_{\mathcal{E}}''(T); t \in T \}, \quad (18)$$

где $\mathcal{G}_{\mathcal{E}}''(T)$ и $\mathcal{S}_{\mathcal{E}}''(T)$ – множества группировок (категорий) соответственно населения (клиентов) и социальных благ для производственного элемента \mathcal{E} на временном интервале T , а $G \subset \mathcal{G}_{\mathcal{E}}(T)$ и $S \subset \mathcal{S}_{\mathcal{E}}(T)$ – некоторые группы (категории) соответственно населения и социальных благ. При этом, как и выше, $\mu = \mu_t(G, S)$ – количество предоставлений социальных благ группы S клиентам группы G в момент времени t , производственной единицей \mathcal{E} .

⁷⁰ Достаточно ограничиться рассмотрением лишь случаев отдельных социальных благ. В противном случае элементарный технологический элемент можно отождествить с новым СБ (макро социальным благом – МСБ) и рассмотрения вести для новой системы МСБ.

Замечание 3. Учетно-статистические принципы, сформулированные в Замечаниях 3-5 позволяют оценивать ресурсные затраты в процессе деятельности отдельных производственных единиц за рассматриваемый период и:

- в расчете на одного клиента;
- в расчете на среднего представителя целевой группы (категории) клиентов;
- в среднем (по всем клиентам) для одного выделенного **СБ**;
- в среднем (по всем клиентам) для выделенных групп (видов) **СБ**;
- для фиксированных комбинаций «категория клиентов – группа (вид) **СБ**»;
- для фиксированных комбинаций «категория клиентов – отраслевой технологический элемент».

Два последних вида оценивания являются нетрадиционными и являются необходимыми элементами разработки и внедрения экономических механизмов регулирования деятельности производственных систем социальной сферы.