

УДК 338.46:36

E. Volontsevich
BSEU (Minsk)

IMPLEMENTATION OF THE SYSTEM OF SOCIAL STANDARDS FOR PUBLIC SERVICE IN THE REPUBLIC OF BELARUS

The results of the analysis of the current system of social standards for public service are covered by the article. The grouping of indicators of social standards, assessment of the practice and results of their implementation by groups of services and regions are conducted. A number of methodological and organizational problems have been identified and the directions for solution have been proposed.

Keywords: social standards; service standards; provision of services; security indicators; compliance with standards; infrastructure; minimum level.

Е. Ф. Волонцевич
кандидат экономических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

РЕАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ НАСЕЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье представлены результаты анализа действующей системы социальных стандартов по обслуживанию населения. Проведена группировка показателей социальных стандартов, оценка практики и результатов их реализации по группам услуг и регионам. Выявлен ряд методологических и организационных проблем, предложены направления решения.

Ключевые слова: социальные стандарты; нормы обслуживания; обеспеченность услугами; показатели обеспеченности; выполнение нормативов; инфраструктура; минимальный уровень.

Стремительное развитие современного общества требует постоянной работы по расширению социальных гарантий. Важнейшим звеном социальной политики государства является система государственных социальных стандартов. Исходя из анализа зарубежного опыта, модель социальной стандартизации характеризуется многообразием задач, принципов, объектов, механизмов и инструментов реализации [1–3]. При этом нормы предоставления благ могут быть установлены как на минимальном, так и на оптимальном или стимулирующем уровнях. Превалирование одного из концептуальных направлений формирования подходов в странах и регионах приводит к разнообразию методик. Наибольшая общность подходов наблюдается у государств — членов интеграционных объединений (ЕАЭС, ЕС), имеющих схожий уровень экономического и исторического развития. В работах отечественных исследователей затрагиваются различные аспекты реализации социальных стандартов, преимущественно в отдельных направлениях стандартизации и видах услуг [5–8]. Комплексные исследования практически отсутствуют, что заставляет опираться в первую очередь на нормативную правовую базу в данной области.

Основным нормативным правовым актом в данной сфере в Республике Беларусь является Закон от 11 ноября 1999 г. № 322-З «О государственных минимальных социальных стандартах», предусматривающий возможность применения различных норм и нормативов, но подчеркивающий минимальный уровень гарантируемых государством бесплатных и общедоступных социальных благ и услуг. Ряд норм прямого действия регулируют сферу денежных доходов граждан и обеспечивают гарантии приобретения ими минимума благ на платной основе (например, размер минимальной заработ-

ной платы или пособия). Второе направление охватывает сферу бесплатного предоставления минимума социально значимых услуг и предусматривает установление фиксированного их набора с указанием порядка предоставления.

В целях реализации норм Закона 30 мая 2003 г. Советом Министров утверждено постановление № 724 «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики» (далее — Постановление № 724), которым установлены 44 социальных стандарта в 6 направлениях. В результате внесения изменений и дополнений (с 2004 по 2018 гг. 22 раза) в настоящее время система включает 39 социальных стандартов в наиболее важных сферах жизнедеятельности населения. Они направлены как на повышение доступности социально-культурных услуг (образование, здравоохранение, социальное обслуживание, культура, спорт и физкультура), так и на обеспечение инфраструктуры комфортной среды проживания (жилищно-коммунальная сфера, транспорт, связь, торговля, общественное питание и бытовое обслуживание).

Утвержденные социальные стандарты представляют собой нормативы обеспечения конкретными видами услуг и установлены в различных вариантах: натуральном (литров, киловатт-часов, метров на человека и т.д.), стоимостном (рублей на человека), относительном (степень охвата территории или группы населения конкретной услугой) выражении, а также в комбинированном варианте, объединяющем одновременно натуральный и относительный показатели. При этом ряд стандартов разделены по различным признакам (вид населенных пунктов, численность проживающих, разновидность или форма предоставления услуги), что приводит к увеличению числа показателей социальных стандартов. В результате на 39 действующих социальных стандартов приходится 77 показателей (соотношение 1:2), наиболее деструктурированными являются стандарты здравоохранения (1:5,6) и культуры (1:4), а наименее — социального обслуживания (1:1) (табл. 1).

Таблица 1. Классификация показателей минимальных социальных стандартов по форме представления

Группа услуг	Количество социальных стандартов всего / в том числе действующих	Из них сформулированы в виде показателя			
		натурального	стоимостного	относительного	комбинированного
Жилищно-коммунальное хозяйство	13 / 10	10	—	3	—
Образование	10 / 10	4	5	2	—
Культура	1 / 1	2	1	1	—
Связь	4 / 4	1	—	2	2
Транспорт	6 / 6	2	—	5	5
Социальное обслуживание	1 / 1	1	—	—	—
Здравоохранение	4 / 3	7	2	7	1
Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание	4 / 3	10	—	1	—
Физкультура и спорт	1 / 1	1	2	—	—
Итого: количество, ед.	44 / 39	38	10	21	8
доля в общем числе показателей (77), %	57,1 / 50,6	49,3	13,0	27,3	10,4

Источники: составлено автором.

Для проведения дальнейшего исследования с применением возможностей MS Excel была создана электронная таблица, в которой структурированы все показатели действующей системы социальных стандартов и предусмотрено их представление по Республике Беларусь в целом и 7 регионам (в данной работе не приводится в связи с невозможностью агрегирования до требуемого объема). Выявлен ряд признаков классификации, оказывающих воздействие на возможности формирования и управления системой социальных стандартов: группа услуг или направление стандартизации; тип населенного пункта и численность (при наличии); формулировка показателя; дифференциация норматива по регионам; степень выполнения. Выработанный подход позволил группировать показатели с помощью функции сортировки одновременно по различным признакам и сделать ряд методологических выводов.

Одним из важных признаков классификации является возможность территориальной дифференциации показателей. Изучение вопроса показало, что для отработки системы социальных стандартов по обслуживанию населения в каждой области были определены экспериментальные районы: Пружанский (Брестская), Верхнедвинский (Витебская), Наровлянский (Гомельская), Кореличский (Гродненская), Клецкий (Минская), Осиповичский (Могилевская), в которых поставленная задача была реализована к 1 сентября 2004 г. С учетом наработанного опыта, специфики и уровня развития инфраструктуры организационные мероприятия по внедрению стандартов стали осуществляться повсеместно [5, с. 96]. В ходе реализации ряда государственных программ и проектов система социальных стандартов трансформировалась, наполняясь конкретными нормативами по отдельным типам населенных пунктов (табл. 2). В частности, с целью участия в реализации Государственной программы возрождения и развития села на 2005–2010 годы в состав социальных стандартов были введены отдельные показатели по новому типу населенных пунктов — агрогородкам. В действующей в настоящее время системе 24,7 % всех показателей предусматривают нормативы для агрогородков, центральных усадеб сельхозорганизаций, иных сельских населенных пунктов.

Таблица 2. Классификация показателей минимальных социальных стандартов по типам населенных пунктов

Группа услуг	Всего показателей	Из них дифференцированы по населенным пунктам							
		без дифференциации	г. Минск	областные центры	города	районные центры	агрогородки	сельские населенные пункты	иные варианты
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Жилищно-коммунальное хозяйство	13	10	—	—	2	—	1	—	—
Образование	11	11	—	—	—	—	—	—	—
Культура	4	1	—	—	—	—	3	—	—
Связь	5	3	—	1	—	1	1	—	—
Транспорт	12	1	1	1	3	1	1	3	1
Социальное обслуживание	1	1	—	—	—	—	—	—	—
Здравоохранение	17	5	4	—	—	3	—	3	2
Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание	11	3	1	—	—	2	2	3	—
Физкультура и спорт	3	—	1	1	—	1	1	—	—

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Итого: количество, ед.	77	35	7	3	5	8	9	9	3
доля в общем числе показателей, %	100	45,5	8,5	3,3	6,5	9,1	11,5	11,7	3,9

Источники: составлено автором.

Почти половина показателей (35 позиций, или 45,5 %) носят универсальный характер. Для их дифференциации облисполкомам и Минскому горисполкому предоставлено право устанавливать конкретные значения по административно-территориальным единицам с учетом их специфики и развития инфраструктуры. Анализ представленных данных показал, что лишь 22 показателя социальных стандартов дифференцированы по территории страны, в том числе 6 по г. Минску являются таковыми по умолчанию. При этом форма представления подавляющей части показателей позволяет дифференцировать их. Исключение составляют показатели, предусматривающие 100% -ный охват услугой всего населения или всей территории (например, норматив охвата детей пятилетнего возраста подготовкой к обучению в учреждениях общего среднего образования, 100 %). Отсутствие реальной практики дифференциации показателей, на наш взгляд, создает впоследствии две проблемы: во-первых, разная напряженность планов, значительное перевыполнение по ряду регионов при относительно невысокой степени по другим; во-вторых, адресный подход при определении необходимого финансирования инфраструктурных проектов осуществляется не в полной мере.

С целью контроля и совершенствования системы социальных стандартов предусмотрен регулярный анализ реализации принимаемых мер и степени достижения нормативов. Данная функция возложена на Министерство экономики и осуществляется 2 раза в год на основе информации, предоставляемой облисполкомами (Мингорисполком), отраслевыми органами государственного управления. При этом в настоящее время не установлены единые требования к способу сбора, структурирования и представления информации для оценки, что позволяет отчитываться о выполнении и проведенной работе, не указывая размер показателя. Такое положение усугубляется формулировкой некоторых показателей, не позволяющей произвести суммирование или иную однозначную обобщенную оценку по республике в целом. В первую очередь это относится к комбинированным показателям, по которым предусмотрены одновременно два критерия выполнения (например, двойственность подхода дает возможность представлять нормативы социальных стандартов по обеспечению услугами транспорта как показатели количества подвижного состава или как показатели нагрузки на подвижной состав). В результате по группам «Транспорт» и «Связь» наблюдается наихудшее соотношение статистически подтвержденных и не подтвержденных показателей (соответственно 1:5 и 1:4) (табл. 3).

Таблица 3. Классификация показателей минимальных социальных стандартов по наличию статистических данных о выполнении

Группа услуг	Всего показателей	По Республике Беларусь в целом		По регионам	
		представлены	отсутствуют	представлены	отсутствуют
1	2	3	4	5	6
Жилищно-коммунальное хозяйство	13	5	8	8	5
Образование	11	2	9	11	

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5	6
Культура	4	3	1	3	1
Связь	5	1	4	1	4
Транспорт	12	2	10	10	2
Социальное обслуживание	1	1	—	1	—
Здравоохранение	17	11	6	16	1
Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание	11	5	6	5	6
Физкультура и спорт	3	1	2	1	2
Итого: количество, ед.	77	31	46	56	21
доля в общем числе показателей, %	100	40,3	59,7	72,7	27,3

Источники: составлено автором.

Учитывая, что статистически не подтвержденные показатели присутствуют во всех группах услуг, кроме «Социального обслуживания», не представилось возможным провести статистическое обобщение и расчет степени выполнения по значительной части нормативов как по Республике Беларусь в целом, так и по отдельным направлениям услуг. Для решения возникшей методологической проблемы и наглядного представления результатов выполнения социальных стандартов был применен метод группировок с оценкой степени выполнения нормативов по четырехдиапазонной шкале.

Диапазон 1: включает статистически подтвержденные показатели со значительной степенью перевыполнения нормативов (более 150 %). В случае отсутствия статистически подтвержденного показателя по Республике Беларусь в целом, но при попадании в данный диапазон как минимум 6 из 7 региональных показателей, среднереспубликанский также причисляется к этому диапазону. В матрице графически отражен серым цветом. На наш взгляд, попадание в эту группу свидетельствует о недостаточной напряженности норматива или о создании специальных условий для его перевыполнения. Например, практически по всем нормативам обеспеченности учащихся расходами степени выполнения исходя из общереспубликанского норматива, зафиксированного Постановлением № 724, систематически достигает от 200 до 220 %. При этом на региональном уровне, как правило, установлены актуальные дифференцированные значения, но уточнить их для отдельных регионов не всегда возможно.

Диапазон 2: включает статистически подтвержденные показатели со степенью выполнения от 100 до 150 % или статистически не подтвержденные, по которым оценка органов госуправления выражена смысловым конструктом «выполнено» или «достигнуто». Графически отражен штриховкой.

Диапазон 3: включает статистически подтвержденные и не подтвержденные показатели, которые по своим значениям соответствуют диапазонам 1 и 2, но имеются сведения о невыполнении социального стандарта хотя бы по одной административной территориальной единице. На наш взгляд, такой факт не позволяет оценивать ситуацию как безусловно хорошую и требует дополнительного изучения. Графически отражен черным цветом.

Диапазон 4: включает статистически подтвержденные показатели со степенью выполнения до 100 % или статистически не подтвержденные, по которым оценка органов госуправления выражена смысловым конструктом «не выполнено» или «не достигнуто». Графически отражен белым цветом.

В результате по Республике Беларусь в целом обеспечено выполнение по 43 показателям социальных стандартов (55,8 % общего числа) (табл. 4). По 18 показателям (23,4 %) социальные стандарты выполнены частично, т.е. не повсеместно; не выполнены всего 2 показателя (по обеспечению отдельных агрогородков клубными учреждениями и библиотеками). Как указывалось ранее, значительно перевыполнены стоимостные нормативы обеспечения расходами на образование (исходя из общереспубликанского норматива, зафиксированного Постановлением № 724), на физкультуру и спорт, а также норматив обеспечения системами централизованного водоснабжения в агрогородках и норматив обеспечения помывочными местами в городских банях.

Таблица 4. Выполнение показателей минимальных социальных стандартов по Республике Беларусь в целом за 2019 г.

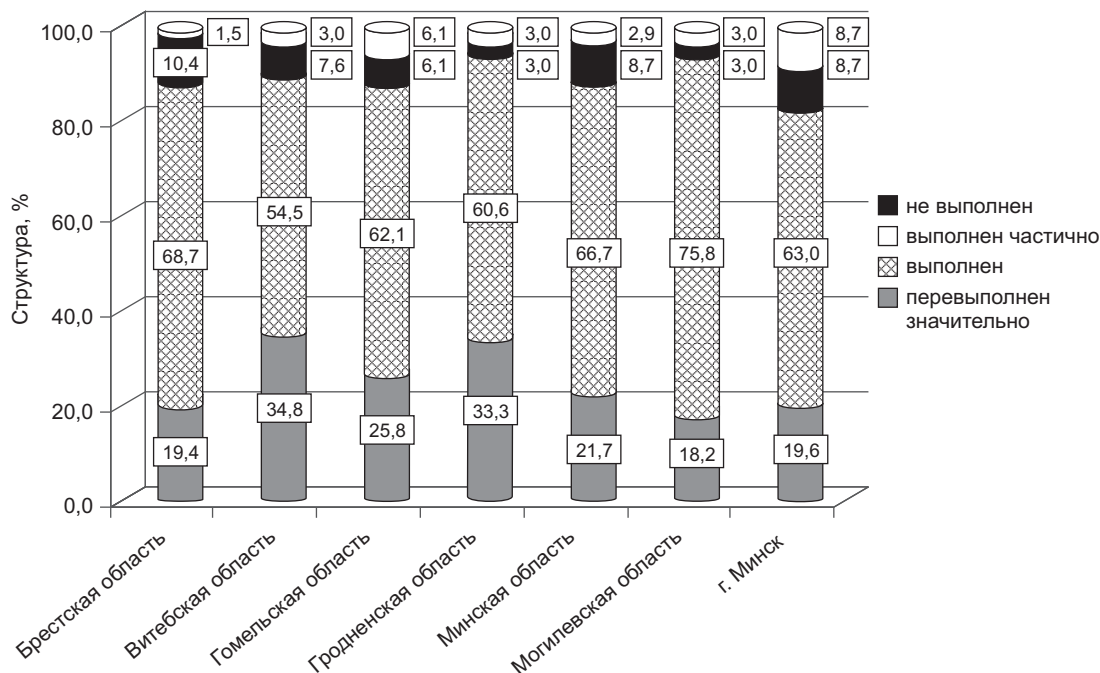
Группа услуг	Всего показателей	Из них выполнены			Не выполнены
		на уровне более 150 %	от 100 до 150 % по всей территории	частично (кроме отдельных территорий)	
Жилищно-коммунальное хозяйство	13	2	10	1	
Образование	11	9	1	1	
Культура	4	—	—	2	2
Связь	5	—	5	—	—
Транспорт	12	—	9	3	
Социальное обслуживание	1	—	1	—	—
Здравоохранение	17	2	10	5	—
Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание	11	—	5	6	—
Физкультура и спорт	3	1	2	—	—
Итого: количество, ед.	77	14	43	18	2
доля в общем числе показателей, %	100	18,2	55,8	23,4	2,6

Источники: составлено автором.

Наиболее высокую степень выполнения имеют стоимостные показатели (7 из 10 установленных), что связано с четкой возможностью их оценки. Не выполняются 2 натуральных показателя. По комбинированным и относительным показателям наличие большого числа характеристик во втором диапазоне обеспечивается за счет значительной доли статистически не подтвержденных.

Степень выполнения показателей социальных стандартов в региональном разрезе отражена на рисунке. Как видно, наибольшая доля значительно перевыполненных характеристик наблюдается по Витебской (34,8 %) и Гродненской (33,3 %) областям, а наибольшая доля отрицательных значений — по г. Минску (8,7 %) и Гомельской области (6,1 %). В г. Минске этот диапазон сформирован показателями обеспеченности врачами, а в Гомельской области — услугами транспорта и общественного питания. В остальных областях невыполнение наблюдалось по показателям обеспеченности агрогородков учреждениями культуры. Наиболее качественное выполнение нормативов социальных стандартов отмечено по Могилевской и Гродненской областям (94 % и 93,9 %

составляют показатели диапазонов 1 и 2), а наименее качественное — по г. Минску (82,6 %).



Сравнительная характеристика структуры результатов выполнения показателей социальных стандартов по регионам Республики Беларусь, %

Источники: разработано автором.

Таким образом, изучение методологических аспектов формирования и реализации системы отечественных социальных стандартов по обслуживанию населения позволяет сделать вывод о том, что за период своего существования она зарекомендовала себя как важный инструмент социальной политики, трансформирующийся вслед за изменением потребностей граждан и подходов к их удовлетворению. Действующие в настоящее время 39 социальных стандартов определяют минимальные нормативы обеспечения граждан важнейшими видами услуг и по итогам 2019 г. выполнены по большинству позиций.

Проблемными местами в методологии формирования и оценки социальных стандартов являются деструктурированность системы и некоторая хаотичность, не позволяющая провести четкую классификацию показателей в рамках направлений стандартизации; недостаточная территориальная дифференциация; наличие разных форм выражения показателей, в том числе присутствие в одном показателе одновременно двух критериев, что затрудняет возможности однозначной оценки; отсутствие единообразной формы представления результатов выполнения отраслевыми и территориальными органами управления, что не позволяет провести обработку с помощью статистических методов и повышает вероятность ошибочных выводов. Эти и прочие моменты должны быть учтены при доработке системы социальных стандартов с целью их большей направленности на создание комфортных условий жизни населения страны.

Источники

1. Кожухова, Н. В. Реализация минимальных социальных стандартов в системе социальной защиты населения / Н. В. Кожухова // Проблемы развития предприятий: теория и практика. — 2018. — № 2. — С. 84–88.
Kozhukhova, N. V. Implementation of minimal social standards in the system of social protection of the population / N. V. Kozhukhova // Problems of enterprise development: theory and practice. — 2018. — № 2. — P. 84–88.
2. Канунников, А. А. Гражданское общество и формирование социальных стандартов / А. А. Канунников // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология. — 2017. — № 1. — С. 63–67.
Kanunnikov, A. A. Civil society and the formation of social standards / A. A. Kanunnikov // Proc. of Voronezh State Univ. Ser.: History. Political science. Sociology. — 2017. — № 1. — P. 63–67.
3. Волкер, А. Принципы и развитие европейской социальной модели: минимальные стандарты или социальное качество? / А. Волкер // Мир перемен. — 2008. — № 1. — С. 67–80.
Volker, A. Principles and development of the European social model: minimum standards or social quality? / A. Volker // World of changes. — 2008. — № 1. — P. 67–80.
4. Еврокомиссия разработала общие социальные нормы для всех членов ЕС [Электронный ресурс] // DW: новости и аналитика о Германии. — Режим доступа: <https://www.dw.com/ru/a-38602765>. — Дата доступа: 02.06.2020.
5. Ключня, В. Г. Государственные социальные стандарты: сущность, содержание и тенденции развития / В. Г. Ключня, В. Н. Ходоркин // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3. — 2006. — № 3. — С. 94–99.
Klyunya, V. G. State social standards: essence, content and development trends / V. G. Klyunya, V. N. Khodorkin // Bull. of the Belarusian State Univ. Ser. 3. — 2006. — № 3. — P. 94–99.
6. Волонцевич, Е. Ф. Конкурентоспособность фирм : метод. рекомендации / Е. Ф. Волонцевич. — Минск : БГЭУ, 2000. — 48 с.
Volontsevich, E. F. Competitiveness of firms : methodological recommendations / E. F. Volontsevich. — Minsk : BSEU, 2000. — 48 p.
7. Мисникова, Л. В. Социальные стандарты и политика доходов [Электронный ресурс] / Л. В. Мисникова // Электронная библиотека БТЭУПК. — Режим доступа: <http://lib.i-bteu.by/handle/22092014/4442>. — Дата доступа: 23.11.2020.
Misnikova, L. V. Social standards and income policy [Electronic resource] / L. V. Misnikova // Electronic library of BTEUCC. — Mode of access: <http://lib.i-bteu.by/handle/22092014/4442>. — Date of access: 23.11.2020.
8. Шаврук, Ю. А. Таможенные процедуры и условия их применения в рамках промышленных парков / Ю. А. Шаврук // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. D: Экон. и юрид. науки. — 2017. — № 14. — С. 46–53.
Shavruk, Yu. A. Customs procedures and conditions for their application in the framework of industrial parks / Yu. A. Shavruk // Bull. of the Polotsk State Univ. Ser. D: Econ. and Legal Science. — 2017. — № 14. — P. 46–53.
9. Стасюкевич, С. В. Инфраструктура рынка общественного питания Республики Беларусь: состояние и перспективы развития / С. В. Стасюкевич, И. В. Уриш // Науч. тр. / Белорус. гос. экон. ун-т ; редкол.: В. Н. Шимов [и др.]. — Минск, 2016. — Вып. 9. — С. 253–360.
Stasyukevich, S. V. Public catering market infrastructure of the Republic of Belarus: state and development prospects / S. V. Stasyukevich, I. V. Urish // Sci. works / Belarus State Econ. Univ. ; editorial board: V. N. Shimov [et al.]. — Minsk, 2016. — Iss. 9. — P. 253–360.

Статья поступила в редакцию 07.12.2020 г.