

УДК 332.145

В.В. Лазарева

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В УПРАВЛЕНИИ
СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

В статье дается обоснование применения программно-целевого метода в управлении социальным развитием региона. Проведен анализ системы программно-целевого планирования социального развития в Амурской области с использованием такого инструмента как SWOT-анализ. Предложена модель управления социальным развитием Амурской области.

Ключевые слова: социальное развитие региона, программно-целевой метод, слабости программно-целевого планирования, система программно-целевого управления, модель управления социальным развитием.

**THE USE OF RESULT-ORIENTED METHOD IN MANAGEMENT
OF SOCIAL DEVELOPMENT OF THE REGION (BY THE EXAMPLE
OF THE AMUR REGION)**

The article gives a rationale for the use of result-oriented method in the management of social development of the region. The author of the article analyses the system of result-oriented planning of social development in the Amur Region using SWOT-analysis and offers a model of management of social development of the Amur Region.

Key words: social development of the region, result-oriented method, weak sides of result-oriented planning, system of result-oriented management, model of social development management

В 70-80-х гг. тематика социального развития разрабатывалась очень активно, на разных уровнях – от глобального до отдельного предприятия, города или села [1].

Конституция РФ 1993 г. провозглашает Россию социальным государством, в котором основной задачей в условиях рынка является деятельность по социальной поддержке всех общественных групп, а также по разработке вектора эффективной и оптимальной социальной политики, регулирующей все сферы социально-экономической жизни страны [2].

Для достижения сбалансированного социального развития необходима разработка эффективной социальной политики. Из-за значительных различий в природных, демографических, экономических и других условиях социальная политика имеет исключительно важное значение именно на территориальном уровне [3].

На сегодняшний день в арсенале современной науки множество инструментов осуществления государственной социальной политики развития страны и ее отдельных регионов. Но при этом значительное внимание уделяется программно-целевому методу, позволяющему эффективно решать комплексные задачи социально-экономического развития региона. Данный метод дает возможность достижения целей, предусматривающих коренные сдвиги в развитии экономики и социальной сферы, переход к новым состояниям экономических систем, что не может быть достигнуто в процессе реализации частных целей развития каких-либо отдельных производственных, инфраструктурных или иных элементов хозяйственных региональных систем.

Социальное развитие Амурской области напрямую зависит от развития социальной сферы региона, к которой относят такие отрасли как здравоохранение, социальное обеспечение и социальная защита населения, коммунальное обслуживание, образование, культура, физическая культура и спорт и т.д.

Согласно рейтингу российских регионов по качеству жизни, проведенному в 2016 г. рейтинговым агентством «РИА Рейтинг», Амурская область занимает 63-е место из 85 (табл. 1) [4].

Таблица 1

Рейтинг российских регионов по качеству жизни в 2015 г.

Позиции региона	Псковская область	Амурская область	Вологодская область
Позиция в рейтинге 2014 г.	58	68	63
Позиция в рейтинге 2015 г.	62	63	64
Сводный рейтинговый балл	38,79	38,51	37,71

Анализ табл. 1 показывает, что на современном этапе развития Амурской области не представляется возможным повышение качества жизни населения в тех темпах, которые необходимы для обеспечения устойчивого развития региона, так как данная сфера подвержена влиянию различных проблем:

1) образование:

острый дефицит финансовых средств в связи с кризисом в экономике;

устаревание учебно-методической и материальной базы;

отсутствие необходимо уровня взаимодействия между сферой производства (образованием) и работодателями;

проблема кадрового обеспечения образовательных учреждений;

сокращение числа образовательных учреждений и др.;

2) здравоохранение:

сокращение числа бюджетных учреждений здравоохранения вследствие уменьшения объемов финансирования;

уменьшение числа услуг, оказываемых за счет отчислений на обязательное медицинское страхование;

несовершенство нормативно-правовой и организационно-методической базы;

увеличение заболеваемости граждан, в том числе детей;

недоступность многих лекарственных средств вследствие отставания отечественной фармакологии и низких доходов населения;

сокращение государственных и муниципальных учреждений здравоохранения и т.д.;

3) культура:

недооценивание органами государственной власти и органами местного самоуправления значения культурно-массовых процессов в жизни общества;

уменьшение финансирования данной сферы из-за перераспределения бюджетных трансфертов в «более значимые» отрасли;

сокращение числа учреждений культуры, особенно в сельской местности;

устаревание материально-технической базы учреждений культуры;

отсутствие эффективных методов пропаганды культурного развития;

увеличение степени морального «разложения» населения как следствие сокращения просветительской деятельности работников сферы культуры и др.;

4) физическая культура и спорт:

высокая стоимость спортивного сооружения, инвентаря, инструментов для начинающих спортсменов, особенно детей, не позволяющая приобретать эти товары их родителям;

недостаточная пропаганда здорового образа жизни;

практически полное отсутствие бесплатных занятий и т.д.;

5) коммунальное обслуживание:

устаревание и высокая степень износа оборудования, не позволяющие оказывать коммунальные услуги надлежащего качества;

высокая стоимость коммунальных услуг, непосильная незащищенным слоям населения;

отсутствие должного контроля со стороны государства и органов местного самоуправления за деятельностью организаций, работающих в сфере ЖКХ;

несовершенство нормативно-правовой базы;

специфика коммунальных услуг, исключая их взаимозаменяемость и т.д.;

б) социальная защита и социальное обеспечение граждан:

недостаточное финансирование и непропорциональное перераспределение денежных средств; устаревающие методы управления социальной дифференциацией в целях выравнивания социального развития различных групп и территорий;

недостаток квалифицированных кадров;

отсутствие должного взаимодействия между уровнями и функциональными структурами данной сферы;

недостаточная информированность граждан и затрудненность доступа к информации о функционировании системы социальной защиты, в том числе о возможности предоставления материальной помощи отдельным группам населения, и др.

Перечисленные проблемы не новы. К тому же почти все из них обладают кумулятивным эффектом, т.е. со временем они только развиваются, накапливая все больше негатива, и решить их становится все труднее. Следует отметить также, что решение этих проблем невозможно в короткие сроки, требуется ориентация на долгосрочную перспективу.

Самым подходящим методом управления развитием социальной сферы, в частности решением вышеназванных проблем, является программно-целевой метод. Практика использования программно-целевого метода в Амурской области показывает, что большинство программ направлено на развитие социальной сферы, социальной инфраструктуры и, соответственно, на социальное развитие региона.

Тем не менее существует ряд сложностей, не позволяющих в полной мере использовать преимущества данного метода при решении проблем социального развития в области.

В целях определения эффективности использования программно-целевого метода при решении социальных проблем региона был проведен анализ системы программно-целевого планирования социального развития в Амурской области с использованием такого инструмента как SWOT-анализ.

Проведенный анализ системы программно-целевого планирования социального развития Амурской области основывался на оценке следующих пунктов: деятельность органов власти; процесс разработки, принятия и реализации программ; влияние внешних факторов (контролируемых и неконтролируемых); перспективы развития программно-целевого метода.

В процессе проведения анализа была построена исходная матрица, представленная в табл. 2.

Основные слабости системы программно-целевого планирования социального развития Амурской области:

целевые программы в большинстве случаев рассчитаны на решение в перспективе уже существующих проблем, а не на предупреждение их появления;

отсутствие комплексности проводимой политики – каждый орган разрабатывает свою программу в своей сфере, не сопоставляя ее действие с региональными программами других органов;

дистанционный, документальный контроль не позволяет в полной мере определить качество проводимых мероприятий;

недостаточная оперативность (иногда с момента обнаружения проблемы и принятия решения об ее устранении программным методом до начала реализации программы проходит большое количество времени, что затрудняет решение данной проблемы).

Таблица 2

Исходная матрица SWOT-анализа системы программно-целевого управления социальным развитием Амурской области

S (сильные стороны)	W (слабые стороны)
<p>1. Программно-целевой метод обеспечивает привлечение дополнительных бюджетных трансфертов для реализации программ социального развития области.</p> <p>2. Данный метод соответствует принципу бюджетирования, ориентированного на результат, который используется органами власти всех уровней.</p> <p>3. Программно-целевое регулирование является достаточно гибким методом управления, так как целевые программы (как полностью, так и частично) могут быть переработаны уже после их принятия и в процессе реализации, адаптируясь тем самым к изменяющимся условиям внешней среды.</p>	<p>1. Целевые программы в большинстве случаев рассчитаны на решение в перспективе уже существующих проблем, а не на их предупреждение.</p> <p>2. Отсутствие комплексности проводимой политики – каждый орган разрабатывает свою программу в своей сфере, не сопоставляя ее действие с региональными программами других органов.</p> <p>3. Дистанционный, документальный контроль не позволяет в полной мере определить качество проводимых мероприятий.</p> <p>4. Недостаточная оперативность (иногда с момента обнаружения проблемы и принятия решения о ее устранении программным методом до начала реализации программы проходит большое количество времени, что затрудняет решение данной проблемы).</p> <p>5. Недостаточный уровень общественного контроля за ходом реализации целевых программ.</p>
O (возможности)	T (угрозы)
<p>1. Создание единого информационного пространства страны позволит усовершенствовать региональную систему информационного обеспечения.</p> <p>2. Изучение и перенимание зарубежного и отечественного опыта программно-целевого планирования будет способствовать усовершенствованию системы программно-целевого управления Амурской области.</p>	<p>1. Сокращение объемов межбюджетных трансфертов с более высоких уровней бюджетной системы на более низкие может привести к прекращению реализации важных для региона программ.</p> <p>2. Возникновение непредвиденных (чрезвычайных) ситуаций на территории повлияет на перераспределение финансовых средств, предназначенных для развития социальной сферы, для ликвидации последствий данных ситуаций.</p>

Для устранения перечисленных слабостей необходимо разработка стратегических мероприятий с использованием сильных сторон программно-целевого метода, а также внешних возможностей.

Матрица стратегических мероприятий по совершенствованию системы программно-целевого управления социальным развитием Амурской области представлена в табл. 3.

Таблица 3

Матрица стратегических мероприятий по совершенствованию системы программно-целевого управления социальным развитием Амурской области

SO 1	WO 2
<p>1. Изучение зарубежного и отечественного опыта программно-целевого планирования будет способствовать усовершенствованию системы программно-целевого управления Амурской областью, в частности в организации управленческого процесса, а также позволит улучшить процесс конкретизации стратегических целей развития страны и региона.</p>	<p>1. Создание единого информационного пространства страны позволит усовершенствовать региональную систему информационного обеспечения и решить проблемы, связанные с отсутствием общественного контроля за ходом реализации целевых программ, низким уровнем информирования населения о функционировании системы программно-целевого управления социальным развитием, недостаточной оперативностью системы управления.</p> <p>2. Изучение и перенимание зарубежного и отечественного опыта программно-целевого планирования будет способствовать усовершенствованию системы программно-целевого управления Амурской областью.</p>

Продолжение табл. 3

1	2
ST	WT
<p>1. Гибкость системы программно-целевого регулирования поможет адаптироваться к сокращению объемов межбюджетных трансфертов с более высоких уровней бюджетной системы на более низкие.</p> <p>2. Программно-целевой метод обеспечивает привлечение дополнительных бюджетных трансфертов для реализации программ по развитию социальной сферы и тем самым может способствовать ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций без перераспределения финансовых потоков между программами внутри региона.</p>	<p>1. Ориентация в первую очередь на разработку и реализацию целевых программ, направленных на предупреждение проблемных ситуаций, приведет к уменьшению риска возникновения непредвиденных ситуаций.</p> <p>2. Создание новой модели управления социальными процессами в регионе позволит в полной мере реализовать все преимущества программно-целевого метода и добиться комплексности проводимой социальной политики.</p>

Проведенный анализ показал, что на сегодняшний день система программно-целевого управления социальным развитием Амурской области требует определенных изменений.

Устранить недостатки существующей системы программно-целевого управления социальным развитием Амурской области можно за счет создания модели управления социальным развитием в регионе, работающей на принципах комплексности формирования социальной политики, эффективном мониторинге и контроле.

Целью создания модели управления социальным развитием в Амурской области является повышение эффективности управления социальным развитием области с использованием программно-целевого метода.

Задачи формируемой модели выглядят следующим образом:

- 1) комплексный анализ социального развития Амурской области;
- 2) разработка программ, направленных на развитие сфер, имеющих низкую оценку как в объективной системе индикаторов, так и в восприятии населения.

Развитие должно иметь не только догоняющий характер, когда осуществляется решение уже имеющихся проблем (например, целевые программы в области здравоохранения, занятости, борьбы с преступностью), но и опережающий (например, в сфере демографии, образования).

В качестве приоритетных сфер применения модели следует выделить: улучшение демографической ситуации; улучшение состояния жилищных условий жителей; повышение уровня образования; решение проблем занятости и безработицы; повышение личной безопасности населения и снижение уровня преступности; улучшение экологической ситуации в регионе; повышение уровня здравоохранения в области; повышение культурного уровня населения;

- 3) обеспечение контроля и мониторинга исполнения принятых программ.

Для выполнения задач рассматриваемой модели в работе предлагается создать «Фонд содействия социальному развитию Амурской области» в форме некоммерческой организации.

«Фонд содействия социальному развитию Амурской области» – некоммерческая организация, деятельность которой направлена на улучшение качества жизни граждан посредством консолидации усилий и ресурсов общественности, государства и бизнеса, а также содействия реализации региональных и местных программ социального и экономического развития, опирающихся на передовой российский и международный опыт и инновационные технологии.

«Фонд содействия социальному развитию Амурской области» осуществляет оценку и анализ социального развития региона, разработку рекомендаций и стратегий социального развития, мобилизацию ресурсов для сопровождения проектов по реализации комплексных программ социального развития.

К сферам деятельности фонда относятся: разработка и содействие реализации комплексных программ социального развития регионов и муниципальных образований.

Главными принципами, на которых основана данная сфера деятельности, являются:

1) построение партнерства – только через партнерство с органами государственной власти, профильными органами и структурами, бизнес-сообществом можно достичь проектных целей и добиться весомых долгосрочных результатов;

2) общественная поддержка – опираясь на нее, можно выстраивать проектную деятельность, связанную с целевыми группами проектов;

3) максимальная прозрачность – непрерывный мониторинг и оценка программ и проектов, представление информации о своей деятельности на площадках различного уровня;

4) развитие и поддержка инициатив местных сообществ и включение их в процессы социально-экономического развития территорий.

Учредителем «Фонда содействия социальному развитию Амурской области» может выступать министерство экономического развития области. Нормативно-правовое обоснование деятельности «Фонда содействия социальному развитию Амурской области» должно регулироваться уставом.

Структура фонда может состоять из следующих подразделений (рис. 1).

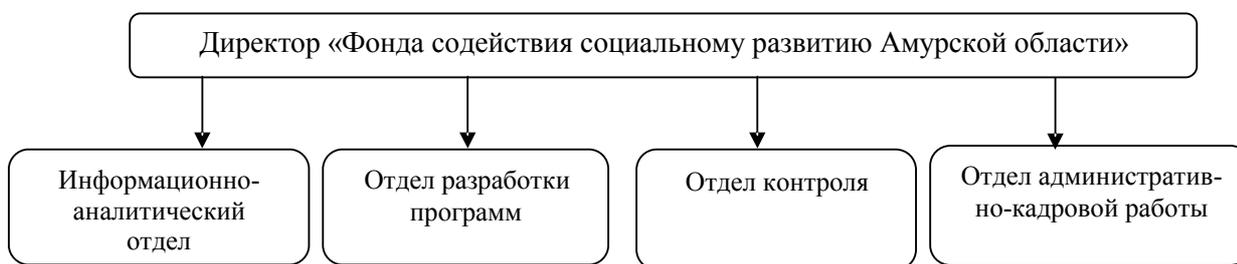


Рис. 1. Структура «Фонда содействия социальному развитию Амурской области».

В функции информационно-аналитического отдела входят сбор и обработка информации по индикаторам качества жизни населения в регионе. Информация должна поступать как по объективным критериям оценки (в тесном сотрудничестве с региональным органом статистики), так и по субъективным критериям, для чего следует проводить ежегодное анкетирование населения и экспертные опросы специалистов в отраслях применения программ.

В функции отдела разработки программ входит подготовка целевых программ улучшения проблемных сфер на основе полученных объективных и субъективных оценок качества жизни.

Разработкой программ занимаются специалисты-эксперты в области социального развития, научные сотрудники, аспиранты соответствующего профиля обучения. При этом в процессе написания целевой программы учитываются мнения экспертов органа-исполнителя.

При разработке целевой программы можно приглашать сторонних экспертов в своих областях. При назначении исполнителя должно учитываться профилирование органов исполнительной власти региона.

Отдел контроля предназначен для мониторинга выполнения пунктов программ и создания обратной связи «орган исполнитель – фонд».

Отдел административно-кадровой работы предназначен для проведения кадровой политики и обеспечения деятельности фонда.

Этапы работы «Фонда содействия социальному развитию Амурской области» включают:

сбор информации по четырем направлениям для всестороннего ознакомления с проблемными сферами и учета мнений всех заинтересованных сторон. При этом путем перекрестных проверок удастся избежать ошибок, свойственных системам, использующим только один-два источника. Статистические данные могут быть получены как из органов Госкомстата, так и из ряда органов власти и местного самоуправления. Для получения информации от инициативных групп населения и граждан предполагается создание общественной приемной (личный прием граждан и электронный вид);

программный документ, создаваемый по результатам анализа поступивших данных;

согласование и передача программного документа исполнителю;

введение системы контроля выполнения программных мероприятий, имеющей постоянный и разноплановый характер, в отличие от нынешнего документарного, не дающего полной информации о качественных показателях реализации программы и проводимого раз в полгода.

Работа фонда условно может быть представлена реализацией следующих этапов (рис. 2):

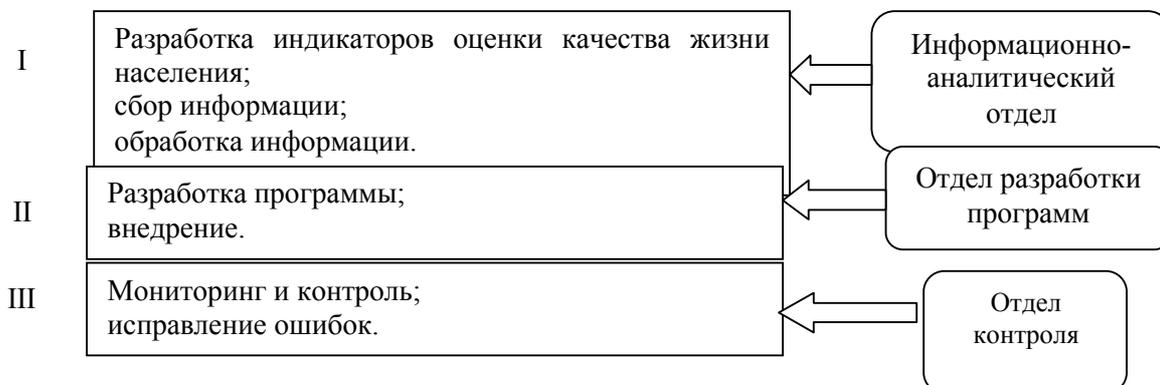


Рис. 2. Этапы работы «Фонда содействия социальному развитию Амурской области».

Методы и инструменты контроля аналогичны используемым в сборе информации, что позволяет анализировать ход и успешность программы с разных аспектов восприятия и оперативно выявлять ошибки и недоработки.

Необходимо уделять внимание освещению процесса выполнения программы и ее результатов в СМИ. Это позволит увеличить информированность населения о внутрирегиональной политике и поднять уровень доверия граждан к власти.

Взаимодействие «Фонда содействия социальному развитию Амурской области» с различными органами представлено на рис. 3.

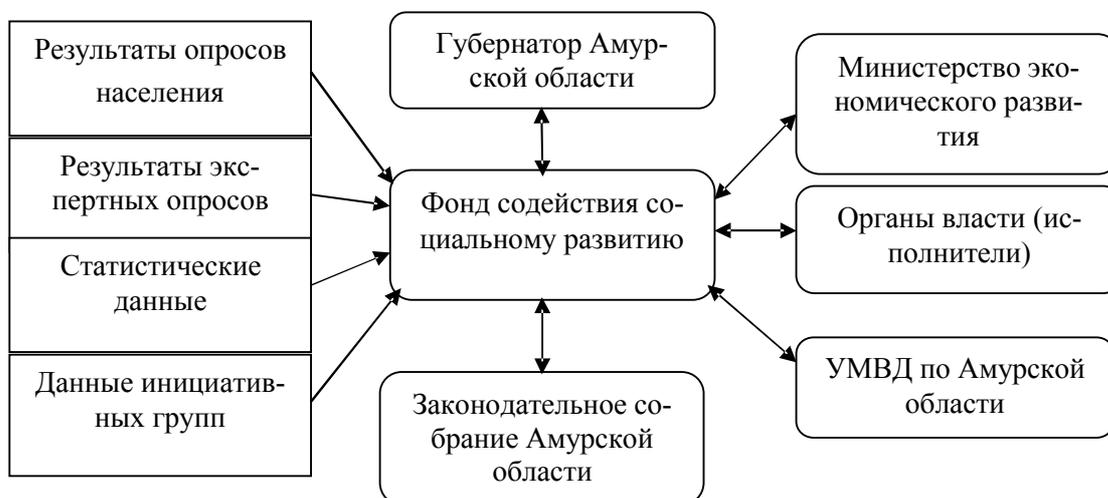


Рис. 3. Схема взаимодействия «Фонда содействия социальному развитию Амурской области» с различными общественными органами.

Взаимодействие «Фонда содействия социальному развитию Амурской области» с органами власти и другими учреждениями происходит на каждом этапе работы:

на этапе сбора информации фонд взаимодействует с органами Госкомстата, органами власти и местного самоуправления;

разработанная программа утверждается на уровне губернатора, переходя в состояние распоряжения, либо на уровне областной думы, становясь правовым актом. При этом проводится и юридическая экспертиза, направленная на то, чтобы не допустить несоответствия документа законодательству всех уровней;

осуществляются согласование и передача программного документа исполнителю. В качестве органов власти, исполняющих программу, предполагается выделить ряд министерств Амурской области для работы в подведомственных им сферах: министерство жилищно-коммунального хозяйства, министерство здравоохранения, министерство культуры и архивного дела, министерство образования и науки, министерство социальной защиты населения, министерство по физической культуре и спорту, министерство по внутренней и информационной политике.

Включение в схему работы УМВД Амурской области, несмотря на то, что данная структура имеет федеральное подчинение и не находится в прямой взаимосвязи с региональными органами власти, являющимися основными исполнителями программ, вызвано тем, что уровень преступности является одним из сдерживающих факторов, мешающих повышению качества жизни населения в области. Предполагается, что взаимодействие фонда и УМВД будет иметь консультативный характер, в то время как с иными органами власти – административный.

Финансирование «Фонда содействия социальному развитию Амурской области», при условии создания его в форме некоммерческой организации, учрежденной министерством экономического развития, возможно в виде научных грантов, а также за счет проведения возмездных заказных исследований в интересах бизнес-структур области по следующим направлениям:

анализ социально-экономической ситуации и маркетинг-территорий присутствия;

тренинги и организация стажировок для предпринимателей, представителей малого инновационного бизнеса, специалистов инновационной инфраструктуры;

внедрение инновационных технологий, методик и лучших практик в области социально-экономического развития территорий;

оптимизация программ социального инвестирования и корпоративной социальной ответственности;

создание на базе высших учебных заведений «центров карьеры» с привлечением ведущих работодателей отрасли.

Создание новой модели управления социальным развитием Амурской области предполагает внедрение новой структуры – «Фонда содействия социальному развитию Амурской области».

Проведение исследований, действие социально ориентированных целевых программ позволят наиболее эффективно проводить мероприятия, направленные на социальное развитие области. Это может быть достигнуто за счет использования в анализе социального развития нескольких форм сбора информации, комплексности разработки отраслевых программ с учетом их взаимовлияния, многосторонней системы мониторинга и контроля исполнения.

В решении проблем социального развития Амурской области будут принимать участие как органы власти субъекта, так и научное сообщество, при активном участии жителей области.

Такой комплексный подход позволит достичь наиболее высоких результатов применения программно-целевого метода в управлении социальным развитием региона.

1. Аганбегян, А.Г. Социально-экономическое развитие России. – М.: Дело, 2004. – 272 с.

2 Конституция РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения 12.03.2015)

3. Лубашев, Е.А. Основы повышения эффективности воспроизводства человеческого капитала в рамках региональной социально-экономической политики [Электронный ресурс] URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4802> (дата обращения 20.03.2015)

4. Рейтинг российских регионов по качеству жизни [Электронный ресурс]. URL: www.riarating.ru

5. Кузык, Б. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б. Кузык, В. Кушлин, Ю. Яковец. – М.: Экономика, 2011. – 606 с.

6. Лапыгин, Ю.Н. Экономическое прогнозирование. Учеб. пособие / Ю.Н. Лапыгин, В.Е. Крылов, А.П. Чернявский. – М.: Эксмо, 2009. – 256 с.

7. Попов, Г.Х. Программно-целевой метод в управлении и планировании / Г. Х. Попов, Н.С. Косов. – М.: Экономика, 2008. – 40 с.