

**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД В УПРАВЛЕНИИ
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ:
ДОСТОИНСТВА, НЕДОСТАТКИ, НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Алямкина Кристина Андреевна,
студентка 5 курса экономического факультета,
e-mail: a-k-a2001@mail.ru

Баландина Светлана Владимировна,
к.э.н, доцент кафедры государственного и муниципального управления,
balandinasw@yandex.ru
Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва,
г.Саранск

В статье прослежена взаимосвязь между существующими проблемами развития социальной сферы Республики Мордовия и путями их решения посредством программно-целевого метода, выявлены достоинства и недостатки применения данного метода, а также предложены направления совершенствования процесса программно-целевого регулирования.

Ключевые слова: программно-целевой метод, Республика Мордовия, проблемы развития социальной сферы, социально-экономическая система региона.

Сегодня регионы играют ключевую роль в развитии России, так как социально-экономическая система страны состоит из региональных подсистем (социально-экономических систем субъектов Российской Федерации). Функционирование всей системы, ее направленность на саморазвитие возможно лишь в условиях полноценного развития всех элементов, поэтому одной из главных задач обеспечения устойчивого социально-экономического развития России является развитие ее регионов, в том числе и Республики Мордовия.

В соответствии с основным стратегическим документом, определяющим направления развития Республики Мордовия, является Стратегия социально-экономического развития Республики Мордовия на период до 2025 года, принятая законом Республики Мордовия от 1.10.2008 г. № 94-З. Стратегия предполагает развитие республики по сценарию «Технологическое лидерство», который подразумевает: диверсификацию товарных и географических рынков с целью обеспечения устойчивости базовых секторов, проведение технологической и управленческой модернизации предприятий региона, развитие структуры экономики региона, повышение качества жизни населения, формирование новой пространственной организации [3, с.176].

Заметим, что качество жизни напрямую зависит от развития социальной сферы региона.

Согласно одному из определений, *социальная сфера* – отношения, возникающие в процессе воспроизводства и жизнеобеспечения человеческой жизни и человека как социального существа. Причем, непосредственно в экономических науках под социальной сферой понимается совокупность организаций, предприятий, отраслей, целью функционирования которых является повышение уровня жизни населения, при этом к социальной сфере относят:

- здравоохранение;
- социальное обеспечение и социальная защита населения;
- коммунальное обслуживание;
- образование;
- культура;
- физическая культура и спорт и т.д.

Социальная сфера во втором значении – не самостоятельная сфера жизни общества, а область на стыке экономической и политической сфер, связанная с перераспределением доходов государства в пользу нуждающихся. То есть в данном определении подчеркивается, во-первых, главенствующая роль государства в обеспечении выравнивания социального развития различных общественных групп, во-вторых, социальная сфера сводится к понятию только социальной защиты. Однако первое определение представляется нам более полным, поэтому и более точным в аспекте экономики и управления.

К сожалению, приходится констатировать, что на современном этапе развития Республики Мордовия 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, таких как:

а) в сфере образования:

- острый дефицит финансовых средств в связи с кризисом в экономике;
- неполнота, а порой и противоречия между отдельными элементами нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в данной сфере;
- систематическое неисполнение норм законодательства;
- устаревание учебно-методической и материальной базы;
- отсутствие преемственности между образованием и воспитанием личности, рост угрозы нарушения единства образовательного пространства;
- отсутствие необходимо уровня взаимодействия между сферой производства (образованием) и работодателями;
- проблема кадрового обеспечения образовательных учреждений;
- сокращение числа образовательных учреждений и др.;

б) в сфере здравоохранения:

- 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. [1];

в) в сфере культуры:

- 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 учреждений культуры, особенно в сельской местности;
- устаревание материально-технической базы учреждений культуры;
- отсутствие эффективных методов пропаганды культурного развития;
- постепенное «забывание» национальных традиций, обычаев, «замещение» российской культуры в целом и этносов, проживающих на территории России, западными ценностями и традициями;
- увеличение степени морального «разложения» населения как следствие сокращения просветительской деятельности работников сферы культуры и др.;

г) в сфере физической культуры и спорта:

- высокая стоимость спортивного сооружения, инвентаря, инструментов для начинающих спортсменов, особенно детей, не позволяющая приобретать эти товары их родителям;
- отсутствие площадок и оборудования на территории республики для занятий некоторыми видами спорта;
- недостаточная пропаганда здорового образа жизни;
- практически полное отсутствие бесплатных занятий и площадок для занятий спортом и т.д.;

д) в сфере коммунального обслуживания:

- естественные монополии на оказание многих видов коммунальных услуг исключают право выбора гражданами субъекта, оказывающего эти услуги, следовательно, делают невозможной даже само явление конкуренции;
- устаревание и высокая степень износа оборудования, не позволяющая 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.;

е) в сфере социальной защиты и социального обеспечения граждан:

– недостаточное финансирование и непропорциональное перераспределение денежных средств;

– устаревающие методы управления социальной дифференциацией в целях выравнивания социального развития различных групп и территории;

– недостаток квалифицированных кадров;

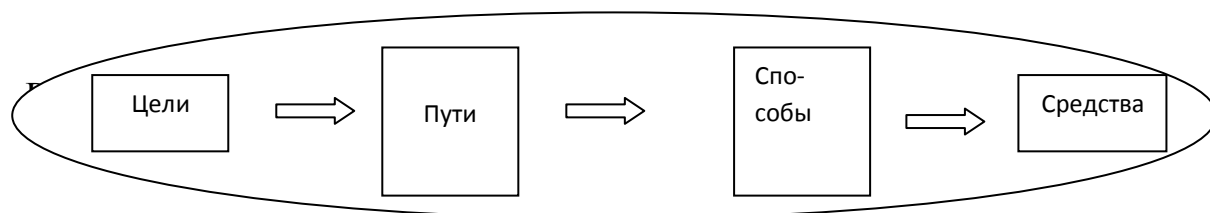
– отсутствие должного взаимодействия между уровнями и функциональными структурами данной сферы;

– недостаточная информированность граждан и затруднение доступа к информации о функционировании системы социальной защиты, в том числе о возможности предоставления материальной помощи отдельным группам населения и др. [1].

Как показывает теория и практика государственного и муниципального управления, все выше перечисленные проблемы являются ненowymi. К тому же, почти все из них обладают кумулятивным эффектом, то есть со временем они только развиваются, накапливая все негативные стороны своего существования, и решить их становится все труднее и труднее. Также следует отметить, что решение всех этих проблем невозможно в короткие сроки, требуется ориентация на долгосрочную перспективу.

На наш взгляд, самым подходящим методом государственного и муниципального управления развитием социальной сферы, в частности решения выше названных проблем, является программно-целевой метод, представляющий собой разработку, принятие и реализацию программ различного вида и уровня органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Процесс программно-целевого регулирования, а также его элементы в наиболее обобщенном виде можно представить в виде схемы, изображенной на рисунке 1.



Р и с у н о к 1. Логическая схема программно-целевого регулирования

Как видно на рисунке, программно-целевой метод включает последовательное взаимодействие 4 основных элементов: целей, которых необходимо достичь для решения определенных проблем, «пути», то есть направления развития объекта управления, способы, которыми достигаются поставленные цели, а также средства – инструменты, использование которых необходимо для воздействия на управляемый объект.

Главным инструментом программно-целевого регулирования является *целевая программа* – это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс опытно-конструкторских, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных, социально-экономических, производственных, и других мероприятий, которые обеспечивают эффективное решение определенных задач и требуют поддержки со стороны государства [2, с.4].

В отличие от других инструментов и методов государственной, региональной и муниципальной политики программы принимаются для решения не столько оперативных, сколько стратегических задач реформирования социальной сферы и экономики, перестройки их структуры на базе осуществления инвестиционных процессов. Таким образом, по цели своего создания они направлены на коренное решение проблем, существующих экономической и социальной сфере, не только преодолевая их негативные последствия, но и противодействуя группе факторов, их порождающих.

Целевые программы реализуют различные функции:

- проблемно-целевая ориентация многочисленных направлений и мероприятий,
- организационно-регулирующая функция,
- функция стимулирования,
- контрольная функция,
- межпрограммная координация.

Особенности разработки, принятия, реализации целевой программы зависят от ее вида. Существуют классификации программ по различным критериям, среди них можно выделить следующие:

а) по характеру возникновения:

- 1) плановые;
- 2) экстренные;

б) по длительности срока реализации:

- 1) краткосрочные (до 2-х лет);
- 2) среднесрочные (от 3 до 5 лет);
- 3) долгосрочные (свыше 5 лет);

в) по основному содержанию:

- 1) экономические;
- 2) научно-технические;
- 3) экологические;
- 4) многоаспектные и т.д.;

г) по уровню значимости проблемы:

- 1) федерального значения;
- 2) регионального значения;
- 3) отраслевого значения.

д) по субъектам управления:

- 1) федеральные;
- 2) региональные;
- 3) муниципальные (городские, районные) [2, с. 9].

Несмотря на разнообразие признаков классификации целевых программ, в последнее время наибольший интерес исследователей привлекает еще одна классификация, которая предполагает разделение всех программ на:

- государственные,
- долгосрочные целевые,
- ведомственные.

Принципиальные различия государственных, долгосрочных целевых и ведомственных программ проявляются через определение объекта управления: для государственной программы это сфера социально-экономического развития и безопасности, долгосрочная целевая программа рассчитана на решение системной проблемы, а ведомственная целевая программа выполняет конкретную тактическую задачу. При этом любая программа предусматривает бюджетное финансирование включенных в нее мероприятий, используя различные средства и достижения поставленных целей и виды взаимодействия с другими элементами системы программно-целевого регулирования.

Следует отметить, что на сегодняшний день в Республике Мордовия реализуются различные виды целевых программ: Программа социально-экономического развития Республики Мордовия на 2013-2018 годы, 3 государственные программы Республики Мордовия, 41 республиканская целевая программа, 2 адресные республиканские программы, 15 ведомственных целевых программ, а также в каждом из 23 муниципальных образований принимаются и реализуются муниципальные целевые программы. Из всей совокупности региональных программ (62 программы) 42 из них направлены на развитие социальной сферы Мордовии, что говорит о признании важности государственной поддержки социального развития территории [1].

Таким образом, программно-целевой метод за недолгую историю своего существования зарекомендовал себя как достаточно эффективный метод государственного регулирования развития территории, однако, и здесь проявляются негативные черты, на устранение которых должны быть направлены действия субъектов управления. В том числе и система программно-целевого регулирования развития социальной сферы Республики Мордовия имеет как достоинства, так и недостатки, которые необходимо изучить для максимизации позитивных и нейтрализации негативных последствий функционирования данной системы.

Одним из методов изучения сильных и слабых сторон какого-либо объекта в зависимости от влияния различных факторов является SWOT-анализ

Все факторы делятся на четыре категории: сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы. Сильные и слабые стороны характеризуют внутреннюю среду изучаемого явления, возможности и угрозы – внешнюю среду. Проведенный анализ системы программно-целевого регулирования развития социальной сферы Республики Мордовия основывался на оценке следующих пунктов:

- деятельность субъектов управления,
- процесс разработки, принятия и реализации программ,

- подсистема нормативно-правового и организационно-технического обеспечения,
- подсистема целевых программ,
- процесс оценки эффективности реализации программ,
- влияние внешних факторов (контролируемых и неконтролируемых),
- перспективы развития программно-целевого метода и т.д.

В процессе проведения анализа была построена исходная матрица, представленная в таблице 1:

Т а б л и ц а 1

Исходная матрица SWOT-анализа системы программно-целевого управления социальной сферой Республики Мордовия

S (сильные стороны)	W (слабые стороны)
<p>1. Программно-целевой метод обеспечивает привлечение дополнительных бюджетных трансфертов для реализации программ по развитию социальной сферы.</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>4. Существование межрегиональных и межмуниципальных программ позволяет объединять усилия различным субъектам управления, более эффективно перераспределять ресурсы, «подтягивать» неразвитые регионы и муниципальные образования за счет более сильных партнеров.</p> <p>5. Конкретизация в реализуемых программах стратегических направлений развития позволяет планомерно и поступательно достигать стратегических целей.</p>	<p>1. Методическая незавершенность (в настоящее время не создано нормативов по многим концептуальным направлениям разработки и реализации программ).</p> <p>2. Целевые программы в большинстве случаев рассчитаны на решение в перспективе уже существующих проблем, а не на их предупреждение.</p> <p>3. Имеет место «забывчивость» систем управления (на определенном этапе развития такой системы ее субъекты могут потерять связь с теми проблемами, ради решения которых данная система создавалась).</p> <p>4. Отсутствие эффективных методик оценки реализации программ (несмотря на введение на законодательном уровне требования о составлении индивидуальных методик оценки эффективности программ, это требование не выполняется: одна методика, причем методика оценки деятельности государственного заказчика программы, принимается как методика оценки эффективности реализации программы. К тому же, существующие методики оценки слишком энергоемкие, требуют больших временных затрат, а также большого объема информации, собрать которую не представляется возможным).</p> <p>5. 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>6. Несоответствие формулировок и задач,</p>

S (сильные стороны)	W (слабые стороны)
	<p>содержащихся в программах, терминологии бюджетных услуг.</p> <p>7. Практически полное отсутствие общественного контроля над ходом реализации целевых программ.</p> <p>8. Низкий уровень информирования населения о функционировании системы программно-целевого управления социальной сферой.</p>
O (возможности)	T (угрозы)
<p>1. Совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам программно-целевого регулирования на федеральном уровне может положительно сказаться на организации управления социальной сферой региона.</p> <p>2. Создание единого информационного пространства страны позволит усовершенствовать республиканскую систему информационного обеспечения.</p> <p>3. Изучение и перенимание зарубежного и отечественного опыта программно-целевого планирования будет способствовать усовершенствованию системы программно-целевого управления Мордовии.</p> <p>4. Существование инициативы развитых регионов взаимодействовать с республикой по вопросам реализации межрегиональных программ может привести к увеличению темпов социального развития РМ.</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 Мордовии повлияет на перераспределение финансовых средств, предназначенных для развития социальной сферы, для ликвидации последствий данных ситуаций.</p> <p>3. Получение нечетких (двусмысленных, неясных, противоречивых) указаний федеральных органов власти может привести к разрушению принципов целостности, преемственности, межпрограммной координации системы программно-целевого регулирования.</p> <p>4. Пересмотр основных направлений развития страны в короткие сроки приведет к прекращению реализации всех «несоответствующих» программ и необходимости принятия в сжатые сроки большого количества программных документов. Это приведет к хаотичному развитию элементов системы управления социальной сферой.</p>

После составления исходной матрицы, необходимо проанализировать ее и в результате анализа составить еще одну матрицу, которая отобразит направления совершенствования экономического развития территории, то есть по итогам SWOT-анализа составляется матрица стратегических мероприятий, которая включает:

SO – мероприятия, которые необходимо провести, чтобы использовать сильные стороны для увеличения возможностей территории;

WO – мероприятия, которые необходимо провести, преодолевая слабые стороны и используя представленные возможности;

ST – мероприятия, которые используют сильные стороны региона для избежания угроз;

WT – мероприятия, которые минимизируют слабые стороны для избежания угроз.

Матрица стратегических мероприятий по совершенствованию системы программно-целевого регулирования развития социальной сферы Республики Мордовия отображена в таблице 2:

Т а б л и ц а 2

Матрица стратегических мероприятий

SO	WO
<p>1. Совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам программно-целевого регулирования на федеральном уровне поможет, с одной стороны, усовершенствовать региональную нормативно-правовую и организационно-методическую базу, а с другой стороны, позволит увеличить оперативность принятия управленческих решений и повысит гибкость системы управления.</p> <p>2. Изучение и перенимание зарубежного и отечественного опыта программно-целевого планирования будет способствовать усовершенствованию системы программно-целевого управления Мордовии, в частности в аспекте организации управленческого процесса, а также позволит улучшить процесс конкретизации стратегических целей развития страны и региона.</p> <p>3. Принятие и реализация межрегиональных и межмуниципальных программ позволит объединить усилия передовых регионов РФ и Республики Мордовия, более эффективно перераспределять ресурсы, приведет к увеличению темпов социального развития РМ.</p>	<p>1. Совершенствование нормативно-правовой и организационно-методической базы по вопросам программно-целевого регулирования на федеральном уровне позволит решить проблему методической незавершенности, а также проблему отсутствия эффективных методик оценки функционирования системы программно-целевого управления.</p> <p>2. Создание единого информационного пространства страны позволит усовершенствовать республиканскую систему информационного обеспечения, и решить проблемы, связанные с отсутствием общественного контроля над ходом реализации целевых программ, низким уровнем информирования населения о функционировании системы программно-целевого управления социальной сферой, недостаточной оперативности системы управления.</p> <p>3. Изучение и перенимание зарубежного и отечественного опыта программно-целевого планирования будет способствовать усовершенствованию системы программно-целевого управления Мордовии, в частности решению проблемы несоответствия формулировок и задач, содержащихся в программах, терминологии бюджетных услуг.</p>
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. Существование межрегиональных и межмуниципальных программ поможет в ликвидации последствий непредвиденных (чрезвычайных ситуаций) посредством взаимодействия, в том числе помощи, с другими регионами (муниципальными образованиями) без больших потерь для республики.</p>	<p>1. Мероприятия по устранению «забывчивости» системы управления будут способствовать уменьшению вероятности возникновения непредвиденных (чрезвычайных) ситуаций на территории Мордовии за счет укрепления базы прогнозирования и информационной системы.</p> <p>2. Ориентация, в первую очередь, на разработку и реализацию целевых программ, ориентированных не на предупреждение проблемных ситуаций, также приведет к уменьшению риска возникновения непредвиденных ситуаций.</p>

ST	WT
3. 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.	3.Создание эффективных методик оценки функционирования системы программно-целевого регулирования развития социальной сферы Республики Мордовия приведет к совершенствованию всей системы управления, а, следовательно, и к повышению оперативности управления, что позволит в кратчайшие сроки реагировать на изменения внешней среды, в том числе на изменения государственной политики относительно управления социальной сферой.

Таким образом, разработка направлений совершенствования системы программно-целевого регулирования управления социальной сферой Республики Мордовия позволит устранить недостатки системы за счет использования ее сильных сторон и возможностей, предоставляемых внешней средой, а также будет способствовать минимизации степени влияния угроз окружающей среды.

В заключение хотелось бы отметить, что управление развитием социальной сферы Республики Мордовия является сложным процессом, осуществляемым органами государственной власти региона и органами местного самоуправления. В настоящее время требуется использование эффективных методов управления для решения большого количества проблем, имеющих в данной сфере. Одним из таких методов является программно-целевой метод, состоящий в разработке, принятии, реализации, мониторинге и оценке эффективности целевых программ различного вида и уровня. Сегодня в Мордовии реализуется 42 программы, мероприятия которых направлены на развитие социальной сферы, и, тем самым, на повышение уровня и качества жизни населения как одного из приоритетных стратегических направлений развития региона. Проведенный анализ показал, что система программно-целевого управления имеет как достоинства, так и недостатки. Однако разработанные направления совершенствования призваны улучшить сильные стороны за счет использования возможностей внешней среды, устранить недостатки и нейтрализовать (или хотя бы минимизировать риски) угрозы функционирования системы программно-целевого управления развитием социальной сферы Республики Мордовия.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. ИНФОРМАЦИЯ О СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПОЛОЖЕНИИ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ ЗА ЯНВАРЬ-СЕНТЯБРЬ 2013 ГОДА [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС] : отчет Министерства экономики Республики Мордовия от 8 октября 2013 г. – РЕЖИМ ДОСТУПА : http://mineco.emordovia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=495&Itemid=477.

2. О ГОСУДАРСТВЕННОМ ПРОГНОЗИРОВАНИИ И ПРОГРАММАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ : Закон Респ. Мордовии : [принят Гос.

СОБРАНИЕМ РМ 27 НОЯБРЯ 1998 Г.]. – САРАНСК: САРАНСКОЕ КНИЖНОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО, 2013. – 21 с.

3. СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА : СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РЕСП. МОРДОВИЯ : [ПРИНЯТА ЗАКОНОМ РМ ОТ 1 ОКТЯБРЯ 2008 Г.]. – САРАНСК: САРАНСКОЕ КНИЖНОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО, 2013. – 260с.

**PROGRAM-TARGET METHOD IN THE MANAGEMENT
OF SOCIAL SPHERE OF THE REPUBLIC OF MORDOVIA:
ADVANTAGES, DISADVANTAGES, WAYS OF IMPROVEMENT.**

Alyamkina Kristina Andreevna,

5th year student, Department of Economics,

e-mail: a-k-a2001@mail.ru

Balandina Svetlana Vladimirovna,

PhD, Associate Professor, Department of State and Municipal Management,

balandinasw@yandex.ru

Ogarev Mordovia State University,

Saransk

The paper investigated the relationship between the existing problems in the development of the social sphere of the Republic of Mordovia and ways to solve them by means of program-target method, identified the advantages and disadvantages of this method and proposes ways of improving the process of program-oriented regulation.

Keywords: program-target method, the Republic of Mordovia, the problems of social development, socio-economic system of the region.