

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

В. М. Кравченко

*Липецкий эколого-гуманитарный институт,*

Р. И. Бунеева

*Белгородский университет потребительской кооперации  
Липецкий кооперативный институт (филиал),*

Н. С. Правильникова

*Липецкий эколого-гуманитарный институт*

Поступила в редакцию 4 ноября 2011 г.

**Аннотация:** *раскрывается сущность программно-целевого подхода в системе управления социальным развитием на региональном уровне. Проведен анализ действующих основных региональных социальных программ на примере Липецкой области и дана оценка их эффективности.*

**Ключевые слова:** *политика, программа, социальная сфера.*

**Abstract:** *in this article the essence of program-oriented approach in the management of social development at the regional level is disclosed. Analysis of existing key regional social programs and their effectiveness is conducted by the example of the Lipetsk region.*

**Key words:** *Policy, program, social sphere.*

Устойчивое социальное развитие регионов является сегодня одним из основных условий и показателей качества жизни граждан. Достижение желаемого положения, при котором каждый человек удовлетворяет свои материальные потребности и имеет равные возможности для реализации своего творческого потенциала, во многом связано со способами и перспективами решения социальных задач общества.

Социальной технологией, инструментом решения социальных задач в регионах и стране в целом становится сегодня социальная политика. Она представляет собой систему мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержание доходов и уровня жизни населения, обеспечение занятости, а также поддержку отраслей социальной сферы и предотвращение социальных конфликтов. Различают социальную политику в области образования, здравоохранения, занятости и социально-трудовых отношений; культурную, жилищную, семейную, пенсионную, женскую и молодежную социальную политику [1, с. 51].

Важнейшими задачами социальной политики являются обеспечение целостности общества, его устойчивости и возможности динамичного развития, недопущение социальных конфликтов.

Решение задач социальной политики требует четкого и оперативного взаимодействия федеральных

и региональных органов власти, причем сам характер преобразований в социальной сфере свидетельствует о том, что сегодня органы государственного и общественного управления региона становятся главным субъектом практической социальной политики. Именно на региональном уровне решаются задачи утверждения социальности в обществе, претворения на практике положений Конституции РФ о социальной форме российского государства, что обусловлено приближенностью региональной и местной власти к социальным потребностям населения.

В Липецкой области как одном из субъектов Российской Федерации решаются и общие для всех субъектов Федерации, и частные задачи социального развития, обусловленные специфическими региональными факторами протекания социальных процессов. Благодаря усилиям органов власти и управления, деятельности органов социальной защиты населения в регионе достигнуты позитивные результаты, способствующие поддержанию и развитию условий жизнедеятельности граждан; накоплен положительный опыт решения социальных проблем.

В формировании социальной политики региона особое значение имеют региональные социальные программы, позволяющие в рамках программно-целевого метода объединить усилия для комплексного и системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем социальной политики региона. Разра-

ботка социальных программ осуществляется на основе социальной диагностики, посредством которой определяются наиболее настоятельные и неотложные проблемы, требующие первоочередного решения на данном этапе развития, а также выделяются те социальные группы, которым следует уделить преимущественное внимание. Такая диагностика проводится с использованием комплексного инструментария, включающего анализ экономической и социальной статистики, применение методов эмпирической социологии. В числе этих методов важнейшее место принадлежит опросам общественного мнения.

В настоящее время проблемное поле социальной сферы сосредоточено вокруг следующих направлений: уровень и качество социальной жизни; образование; здравоохранение; поддержка правопорядка, общественная безопасность и профилактика правонарушений; культурная политика. Для Липецкой области, с крайне высокой дифференциацией доходов населения, высокой смертностью трудоспособных жителей и рядом других не менее острых социальных проблем, обеспечение уровня и качества жизни граждан – основной показатель эффективности власти.

В целях обеспечения эффективного управления социально-экономическими процессами в Липецкой области утверждена «Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2020 года» [2]. Основная стратегическая цель развития – повышение уровня и качества жизни населения региона на основе реализации его географического, промышленного, научного и культурного потенциала.

Среди основных стратегических направлений социально-экономической политики в Липецкой области приоритетными определены следующие задачи:

- улучшение демографической ситуации;
- обеспечение занятости населения;
- повышение уровня и качества жизни населения;
- обеспечение доступным и комфортным жильем;
- развитие системы бюджетных услуг в сферах здравоохранения, образования и культуры;
- достижение социальной консолидации в регионе;
- создание «точек роста» (особых экономических зон – ОЭЗ).

Важным инструментом реализации стратегических приоритетов являются целевые социальные программы, которые формируются с учетом изменившихся внутренних и внешних факторов, новых тенденций, проблем и перспектив социально-экономического развития, что позволяет эффективнее управлять социальными процессами в регионе.

В настоящее время на территории области реализуется 37 областных целевых программ с общим объемом финансирования – 3,9 млрд руб. Большая часть программ имеет социальную направленность – 78 % (29 программ), 14 % программ направлено на

поддержку реального сектора экономики (5 программ), 8 % – на улучшение экологической ситуации в области (3 программы) [3, с. 76].

Основное внимание в социальных программах сосредотачивается на решении конкретной социальной проблемы в рамках определенного временного периода. Для повышения эффективности и результативности социальных программ большое значение имеет учет специфики социальных потребностей и интересов различных групп населения региона. В рамках реализации принятых социальных программ обеспеченным и трудоспособным гражданам создаются равные возможности для внедрения в систему отношений предпринимательства, самозанятости, самообеспечения. Социально уязвимым слоям и группам населения предоставляются социальная помощь и поддержка, устанавливаются преимущества и льготы.

Социальная политика в сфере повышения общего уровня благосостояния населения достаточно четко обозначена в «Программе социально-экономического развития Липецкой области на 2009–2012 годы». Основная цель в области повышения жизненного уровня населения – реализация комплекса мер по увеличению трудовых доходов, снижению численности населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, росту доли среднего класса, сокращению территориального дисбаланса в доходах населения. Достижение поставленной цели осуществляется посредством решения приоритетных задач: усиления стимулирующей роли заработной платы в повышении эффективности производства, производительности труда; создания условий для легализации доходов населения; улучшения положения наименее обеспеченных слоев населения; улучшения положения женщин, детей, семей с детьми; создания благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, попавших в трудную жизненную ситуацию; повышения эффективности социальной защиты и социального обслуживания граждан, в первую очередь пожилых людей и инвалидов.

Результатом решения задач в области повышения жизненного уровня населения станет: увеличение средней заработной платы к 2012 г. более чем в 2 раза, достижение ее уровня до 28 670 руб. в месяц; рост реальных денежных доходов – не менее чем в 1,6 раза; доведение до 100 %-го уровня охвата граждан пожилого возраста и инвалидов услугами в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, от общего числа обратившихся граждан данной категории; уменьшение количества населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума до 8 %.

Итоги реализации Программы свидетельствуют о том, что на сегодня в данной среде наблюдаются определенные позитивные изменения. Среднедуше-

вые денежные доходы населения Липецкой области в 2010 г. возросли на 13,1 % и составили 16 116 руб., пенсии – на 23 % (7 109 руб.). Реальные располагаемые денежные доходы населения увеличились на 5,9 %. Среднемесячная заработная плата увеличилась на 10,9 % и составила 15 048 руб. Увеличение заработной платы отмечено практически во всех муниципальных образованиях [3, с. 12–13].

Вместе с тем, сохраняется существенная дифференциация населения по уровню денежных доходов. Доля численности населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, на 1 января 2011 г. составляла 10,1 % от общей численности населения области [3, с. 13].

Несмотря на рост заработной платы, ниже среднего областного значения ее уровень остается в сельском хозяйстве – 11 907 руб. (102,9 %) и образовании – 9 512 руб. (104,8 %). Самый высокий уровень заработной платы сохраняется в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 17 825 руб. (109,7 %), транспорте и связи – 15 873 руб. (110,7 %). В уровне зарплаты по отраслям экономики разрыв – более чем в 2 раза.

По-прежнему остается актуальной проблема своевременности выплаты заработной платы. Суммарная задолженность по заработной плате на 1 января 2011 г. составила 9,3 млн руб. В разрезе видов экономической деятельности все зарплатные долги приходятся на долю предприятий сельского хозяйства. В связи с этим в числе приоритетных направлений работы администрации области находятся вопросы повышения и совершенствования оплаты труда работников бюджетной сферы, ликвидации зарплатных долгов.

С целью анализа и обобщения положительной практики внедрения отраслевых систем оплаты труда (ОСОТ) в бюджетной сфере осуществляется постоянный мониторинг показателей оплаты труда работников на областном и территориальном уровнях, в разрезе отраслей и отдельных учреждений.

В целях соблюдения права работников на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы, сокращения ее невыплат, регулярно проводятся заседания областной и территориальных трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений. Усилена координация и взаимодействие с Прокуратурой и Государственной инспекцией труда, разработан план дополнительных мероприятий по сокращению задолженности. В рамках реализации этого плана осуществляется контроль графиков погашения задолженности по предприятиям, проводится ежедневный мониторинг состояния невыплат заработной платы в разрезе территорий, отраслей и отдельных организаций; обеспечен адресный контроль проблемных предприятий.

Информация об имеющейся задолженности направляется полномочному представителю Президента Российской Федерации в ЦФО, главе администрации области, руководителям исполнительных органов государственной власти, надзора и контроля, а также размещается на официальном сайте управления труда и занятости области. Факты несвоевременной выплаты заработной платы и положительная практика решения этой проблемы освещаются в средствах массовой информации.

Необходимым условием повышения качества жизни населения является обеспеченность доступным жильем. Задача обеспечения населения области доступным и комфортным жильем решается в рамках реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и пяти областных жилищных программ, направленных на обеспечение государственной поддержки населения в строительстве и приобретении жилья. В рамках областных жилищных программ введено 381,1 тыс. кв. м, или 51,8 % от общего объема. Ввод жилья на душу населения составляет 0,64 кв.м, что является третьим результатом среди субъектов Центрального Федерального округа после Московской и Белгородской областей.

Государственная поддержка, оказанная в рамках этих программ, составила 585,7 млн руб., в том числе за счет средств областного бюджета – 354,2 млн руб., федерального – 231,5 млн руб. [3, с. 37]. Важнейшим фактором формирования рынка доступного жилья является увеличение предложения жилых помещений, которое в условиях значительного дефицита жилья может быть обеспечено только за счет увеличения объемов жилищного строительства.

Одним из основных направлений социальной политики в Липецкой области является создание надежной системы социальной защиты населения региона. Цель государственной политики в этой сфере – улучшение положения наименее обеспеченных слоев населения на основе дифференцированной социальной поддержки. В области более 565 тыс. человек получают различного рода льготы, социальные выплаты и компенсации. Из бюджетов всех уровней на социальную поддержку направлено около 5,4 млрд руб. [3, с. 16]. При этом сохраняется социально неоправданная система льгот и компенсаций обеспеченным слоям населения в ущерб адресной поддержке малообеспеченным группам, людям с ограниченными физическими и социальными возможностями. Необходимо повысить эффективность существующей системы социальной помощи путем адресной социальной поддержки наименее обеспеченных групп населения, не обладающих возможностью самостоятельно решить свои социальные проблемы и объективно нуждающихся в государственной поддержке.

Позитивные тенденции наблюдаются в демографической ситуации региона. За последние пять лет уровень рождаемости вырос на 19 %. Средняя продолжительность жизни за прошедшие пять лет возросла на 2,4 года – с 66 до 68,4 лет [3, с. 12]. Значение данного интегрального показателя характеризует уровень и качество жизни населения региона и определяется ими.

Однако демографическая проблема и на сегодня остается наиболее острой среди социальных проблем региона. Анализ демографической ситуации в области свидетельствует о том, что численность населения в регионе продолжает сокращаться. Сохраняется значительное превышение уровня смертности над рождаемостью, что приводит к естественной убыли населения. В 2011 г. коэффициент рождаемости составил 11,1 на 1 тыс. жителей, а коэффициент смертности – 17,0, естественные потери населения – 5,9 человек на 1000 человек. На демографической ситуации региона продолжают сказываться последствия системных кризисов, которые переживает как Россия в целом, так и Липецкая область. На уровне рождаемости отражается влияние рыночной экономики, а также нового типа репродуктивного поведения, при котором главным определяющим фактором стало внутрисемейное регулирование деторождения.

Практически необратимым стало старение населения. Доля лиц старше трудоспособного возраста в общей численности населения в среднем по области составляет 24,5 % [3, с. 96]. Прогнозируется дальнейшее сокращение численности населения трудоспособного возраста.

Решение проблем по улучшению демографической ситуации в регионе осуществляется в рамках Концепции демографической политики Липецкой области на период до 2025 г. и областной целевой программы «Население Липецкой области: стратегия народосбережения (2009–2014 годы)». Объем финансирования данной программы осуществляется за счет средств областного бюджета и составляет около 72 млн руб.

Целью демографической политики области является стабилизация численности населения области и формирование предпосылок к последующему росту. Это достигается повышением рождаемости до уровня, обеспечивающего простое воспроизводство населения, и сокращением числа разводов с 83,5 до 30–35 на 100 браков; увеличением средней ожидаемой продолжительности жизни до 73 лет; миграционного прироста до величины, равной естественной убыли населения, при доминировании среди прибывающих желательного для области контингента мигрантов.

Развитие положительных тенденций в сфере демографии в регионе обеспечивается за счет сохранения и увеличения форм и методов поддержки материнства

и детства в рамках приоритетных национальных проектов, областных законов и программ. Этому будет способствовать и пропаганда здорового образа жизни, семейных ценностей, сохранения духовно-нравственных традиций межполовых отношений. В результате реализации программных мероприятий будут созданы условия, позволяющие уменьшить остроту демографического кризиса, сформировать правовую, организационную и финансовую базу для развития и закрепления позитивных тенденций в этой сфере.

Изменения в демографической структуре населения напрямую зависят от уровня развития здравоохранения. В области на протяжении последних лет проводится политика, направленная на всемерное укрепление системы здравоохранения. Значительное внимание уделяется развитию первичной медико-санитарной помощи, особенно в сельских районах. Вступил в строй целый ряд новых лечебных учреждений, оснащенных современным медицинским оборудованием. В результате этого область на конкурсной основе стала одной из двух пилотных территорий Российской Федерации по реализации проекта Евросоюза «Поддержка развития системы учреждений первичной медицинской помощи на государственном и муниципальном уровнях в Российской Федерации». Активно развиваются современные высокотехнологичные виды специализированной медицинской помощи, прежде всего в кардиологии, онкологии, травматологии, нефрологии.

Решение задач здравоохранения в регионе осуществляется в рамках реализации приоритетного национального проекта «Здоровье»; областной целевой программы «Совершенствование системы охраны здоровья населения Липецкой области (2009–2013 годы)» и ряда других национальных и региональных проектов. Приоритетными задачами, реализуемыми в настоящее время в системе здравоохранения области, являются: обеспечение доступности и качества медицинской помощи; предупреждение заболеваний социального характера и заболеваний, представляющих опасность; улучшение состояния здоровья детей и матерей; подготовка и переподготовка медицинских кадров; предупреждение чрезвычайных ситуаций и ликвидация их последствий. Повышение доступности медицинской помощи обеспечивается на основе установления государственных гарантий медицинской помощи населению по видам, объемам, порядку и условиям ее оказания.

Приоритетный национальный проект «Здоровье» в сфере здравоохранения охватывает такие важные направления деятельности, как развитие первичной медико-санитарной помощи; обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью; реализация информационной поддержки и оптимизации управления проектом. Реализация национального

проекта «Здоровье» позволила привлечь в сферу здравоохранения области около 733 млн руб. средств федерального бюджета [3, с. 20].

В рамках реализации новой национальной программы «Формирование здорового образа жизни» в области открыты 4 центра здоровья. Осуществляется работа, направленная на формирование у населения приоритетов здорового образа жизни, приобретается специальное медицинское оборудование для региональной сети центров здоровья.

В рамках реализации Концепции информатизации здравоохранения области разработана и внедрена единая региональная информационно-аналитическая медицинская система (РИАМС) по направлениям:

«Регистратура», осуществляющая автоматизацию записи пациентов на прием к врачу, планирование нагрузки специалистов, распределение потоков пациентов, которая внедряется в 31 лечебно-профилактическом учреждении;

«Льгота 2.0», позволяющая выписывать льготные рецепты в соответствии с программой дополнительного лекарственного обеспечения. Данная система внедрена в 41 аптечном учреждении, 70 лечебно-профилактических учреждениях, аптечном складе.

В системе здравоохранения области на базе службы медицины катастроф создана современная автоматизированная система управления специализированной скорой медицинской помощью и реанимационно-спасательными бригадами на базе технологии спутниковой навигации ГЛОНАСС, что позволяет в режиме реального времени осуществлять отслеживание и оперативное руководство при оказании медицинской помощи пострадавшим в ДТП и других чрезвычайных ситуациях, обеспечивать дистанционное медицинское консультирование в экстренном режиме, компьютерную обработку и передачу данных на расстоянии.

Конечной целью создания региональной медицинской информационной системы является полная автоматизация процессов оказания медицинской помощи и введение «электронной карты пациента», сводящей в единой базе данных все сведения об оказанных медицинских услугах по каждому лицу, получившему медицинскую помощь на территории области.

В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326 «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» управлением здравоохранения области совместно с областным фондом обязательного медицинского страхования разработана региональная программа модернизации здравоохранения на 2011–2012 гг. Программой предусматривается решение задач дальнейшего развития и совершенствования системы здравоохранения региона, в частности: актуализация инфраструктуры здравоохранения; укрепление материально-технической базы лечебных учреждений; внедрение перспек-

тивных медицинских технологий и стандартов оказания медицинской помощи, современных информационных систем; обеспечение системы здравоохранения высококвалифицированными кадрами; повышение социального статуса и престижа в обществе профессии медицинского работника; повышение уровня заработной платы врачей и среднего медицинского персонала; повышение качества конкурентной среды в системе здравоохранения. Общий объем финансового обеспечения Программы в 2011–2012 гг. составит около 3,3 млрд рублей.

Результатом выполнения мероприятий в сфере здравоохранения станет повышение качества и доступности медицинской помощи, улучшение на этой основе показателей здоровья населения, снижение инвалидизации и смертности, увеличение продолжительности жизни.

На сегодняшний день в регионе сохраняется напряженность на рынке труда (0,7 незанятых граждан на одну заявленную вакансию). Численность зарегистрированных безработных на 1 января 2011 г. составила 4,7 тыс. человек, уровень регистрируемой безработицы – 0,8 % по отношению к численности экономически активного населения.

В целях решения проблем занятости населения области, а также для координации усилий участников рынка труда и согласованности их действий при реализации мероприятий по поддержке занятости населения, снижению напряженности на рынке труда области постановлением администрации Липецкой области № 1 от 12 января 2011 г. разработана и утверждена Программа реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Липецкой области в 2011 г.

Программа предусматривает превентивные меры по снижению социально-экономических последствий возможного увольнения работников и предупреждению роста безработицы в Липецкой области. Общий объем финансовых средств, предусмотренный для реализации данной программы, составит 72,1 млн руб., в том числе 68,5 млн руб. за счет субсидий из федерального бюджета и 3,6 млн руб. за счет областного бюджета.

Липецкая область вследствие большой техногенной нагрузки относится к регионам с высокой экологической напряженностью, что порождает проблемы не только экологического, но и социального характера, связанные, прежде всего, со здоровьем и жизнью людей. В целях реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду на территории области реализуются программы, направленные на обеспечение экологической безопасности в области. Общий объем средств, направленных на данные мероприятия, составляет 153,8 млн руб. [3, с. 67]. Уменьшение воздействия предприятий на ок-

ружающую среду и человека решается через внедрение новых технологий, размещение новых производств в стороне от жилья. Одним из факторов снижения вредного влияния предприятий на среду обитания человека является создание санитарно-защитных зон (СЗЗ) предприятий. За последние 10 лет количество предприятий, разработавших проекты СЗЗ, возросло более чем в 10 раз: с 40 до 424.

В сфере образования проводится работа по повышению качества образования, приведение системы образования в соответствие с перспективными потребностями социально-экономического комплекса области.

В ходе реализации Комплексного плана модернизации образования Липецкой области до 2014 г., в рамках муниципальных целевых программ оптимизации сети образовательных учреждений и на основании действующего законодательства в области проводятся мероприятия, связанные с оптимизацией бюджетных расходов и развитием региональной образовательной сети. Модернизация в сфере образования направлена на повышение доступности качественного образования в соответствии с требованиями инновационного развития экономики и современными потребностями общества.

С 2006 г. на территории области началась реализация приоритетного национального проекта «Образование», который позволит повысить доступность качественных образовательных услуг для различных социальных слоев и территориальных групп населения, создать систему независимой оценки контроля качества образования. Реализация проекта также обеспечит более эффективное включение образования в процессы повышения уровня благосостояния граждан, сохранение социальной стабильности, развитие институтов гражданского общества и обеспечение устойчивого социально-экономического развития области.

Итак, решение этих и многих других объективно существующих проблем социального развития региона предполагает формирование эффективной региональной социальной политики. Приоритетными зада-

чами в формировании и реализации социальной политики на региональном уровне являются: улучшение демографической ситуации в регионе; обеспечение занятости населения; повышение уровня и качества жизни населения; совершенствование образования; повышение доступности и качества медицинской помощи; сохранение и развитие культурного достояния области; обеспечение граждан доступным жильем; достижение социальной консолидации в регионе.

Региональный уровень управления социальными процессами – не просто система тех или иных мер целевых программ по повышению уровня и качества жизни граждан региона.

Важнейшими характеристиками целевых социальных программ являются комплексное включение в программу всех необходимых и достаточных мероприятий, а также установление четких зависимостей и связей отдельных мероприятий и исходной задачи, позволяющих оценить их «вклад» в конечный результат деятельности.

Серьезными недостатками современного целевого программирования является размытость целеполагания, нехватка взаимосвязей, неэффективность системы оценок, нерациональность организационных норм управления, отсутствие гибкости и др. Преодоление отмеченных недостатков является актуальным и позволит реализовать более эффективное управление социальным развитием региона на основе программно-целевого подхода.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Аверин А. Н., Ахинов Г. А., Калашиников С. В. Социальная политика. – М. : ИНФРА-М, 2011. – 272 с.
2. Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2020 года : закон Липецкой области. – Режим доступа: <http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/strategy/strategy.php>
3. Об итогах социально-экономического развития Липецкой области в 2010 году и задачах на 2011 год : материалы к заседанию администрации Липецкой области 11 февраля 2011 г. / под ред. С. Н. Салогубова. – Липецк : ООО «ПК Ориус», 2011. – 160 с.

*Липецкий эколого-гуманитарный институт*

*Кравченко В. М., кандидат философских наук, профессор кафедры гуманитарных и социальных дисциплин  
Тел.: 8(4742) 45-85-89*

*Правильникова Н. С., старший преподаватель кафедры гуманитарных и социальных дисциплин  
E-mail: pravilnik@mail.ru  
Тел.: 8(4742) 45-88-84*

*Белгородский университет потребительской кооперации*

*Липецкий кооперативный институт (филиал)  
Бунеева Р. И., кандидат экономических наук*

*Lipetsk Ecological and Humanitarian Institute*

*Kravchenko V. M., Candidate of Philosophical Science, Professor of the Humanitarian and Social Disciplines Department*

*Pravilnikova N. S., Lecturer of the Humanitarian and Social Disciplines Department  
E-mail: pravilnik@mail.ru  
Tel.: 8(4742) 45-88-84*

*Belgorod University of Consumer Cooperatives  
Lipetsk Cooperative Institute (Branch)*

*Buneeva R. I., Candidate of Economic Science*