

**ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
ПРОГРАММИРОВАНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ И  
ФОРМИРОВАНИЯ ПЛАНОВ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**М.А. Какушкина, О.В. Пронина**

*Мирнинское представительство Современной гуманитарной  
академии, г. Мирный, Архангельская область*

*Рецензент Б.И. Герасимов*

**Ключевые слова и фразы:** государственное управление; комплексные государственные программы; принципы планирования; программный подход; развитие экономики.

**Аннотация:** Для решения социальных проблем сегодня крайне необходим комплексный подход. Государственное программирование представляет собой одну из наиболее эффективных управленческих технологий, позволяющую концентрировать усилия на пути к достижению крупных целей общенационального или государственного значения. Планы комплексного социально-экономического развития муниципалитетов должны содержать показатели, характеризующие факторы экономического и социального развития предприятий всех форм собственности, пути их развития, взаимоувязанные с наиболее полным использованием преимуществ территориального планирования. Таким образом, обеспечится сбалансированность как всего плана развития экономики городов и районов, так и каждой его отрасли в отдельности.

Государственное управление как целерациональная деятельность должно ориентироваться на такое регулирование общественных отношений, при котором формируется, поддерживается и воспроизводится комплекс благоприятных условий (экономических, социальных, политических, культурно-идеологических) существования индивидов, социальных групп, общественностей, происходит удовлетворение жизненно важных

---

Какушкина М.А. – директор Мирнинского представительства Современной гуманитарной академии, г. Мирный, Архангельская область; Пронина О.В. – директор представительства Международного института управления (г. Архангельск), г. Мирный, Архангельская область.

социальных потребностей и интересов людей (населения). От того насколько успешно решаются эти задачи в системе государственного управления, во многом зависят темпы социально-экономического развития, социокультурная динамика общества, уровень его адаптивных способностей и возможностей. Утеря же социальных ориентиров в политике, недооценка роли социальных факторов в государственном управлении, как правило, чревата конфликтами и кризисами.

Государственное управление не просто должно воздействовать на социальные отношения, а превращать их в центр управленческой деятельности, в них обнаруживать основные источники и «точки» роста, ими измерять уровень общественного прогресса. Именно на государственное управление возложена ответственность по повышению эффективности социально-экономической политики государства, рассматриваемой как основной инструмент реализации объективных возможностей экономического, политического и духовного потенциалов общества в целях оптимизации всей социальной жизни, динамичного развития социального пространства.

В указанном смысле государственное программирование представляет собой одну из наиболее эффективных управленческих технологий, задача которой заключается в выработке организационных моделей решения социальных проблем, координирования механизмов их реализации. В силу своей комплексной природы, сочетания определенности и гибкости, такая технология способна обеспечить долгосрочные перспективы развития социальных объектов, а также их функциональную насыщенность. Государственное программирование позволяет формулировать исходные цели, анализировать современное положение дел и данные, полученные на основе экспертных заключений и поисковых прогнозов, выявлять варианты решения задач, оценивать их в соответствии с критериями непротиворечивости, совместимости.

Государственное программирование ориентировано на определение и фиксацию основополагающих приоритетов государственной социальной политики; достижение конечного результата и эффекта; взаимоувязку социальных, материальных и финансовых ресурсов; согласование и обеспечение комплексности решения отраслевых и региональных задач в социальной сфере. Можно утверждать, что само возникновение государственного программирования обусловлено ростом взаимозависимости различных сфер общественной жизни, научно-технических, экономических, социальных, политических и культурных факторов. Государственное программирование позволяет концентрировать усилия на пути к достижению крупных целей общенационального или государственного значения.

Практика развития экономики муниципальных образований показывает, что возникающие ведомственные барьеры приводят к диспропорциям в территориальном развитии инфраструктуры, особенно в жилищном строительстве, здравоохранении, коммунальном и бытовом обслуживании, торговле, общественном питании, в развитии инженерных сооружений. Именно поэтому планы комплексного социально-экономического развития имеют своей целью:

– обеспечивать в рамках муниципальных образований необходимые пропорции в развитии отраслей хозяйства, использовании трудовых ресурсов и социальном развитии;

– согласовывать планы развития предприятий и организаций, находящихся на их территориях и координировать их усилия, направленные на решение социальных задач;

– обеспечивать необходимые социально-экономические условия функционирования всех предприятий;

– обеспечивать повышение уровня жизни работающих и всего населения.

Сочетание отраслевого и территориального принципов планирования в городах и районах является в настоящее время одной из актуальных и сложных проблем практики планирования комплексного развития экономики. Сложность заключается в том, что еще не решены многие организационные и методические проблемы экономической деятельности органов местного самоуправления, обусловленные реализацией расширения их правового статуса, как это определено в Конституции Российской Федерации и федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Разработка планов комплексного социально-экономического развития, тесная увязка их показателей с экономическим развитием муниципальных образований направляет местные органы на более полное использование преимуществ территориального планирования, обеспечение сбалансированности как всего плана развития экономики городов и районов, так и каждой его отрасли в отдельности. При этом важно увязать этот план с планом развития предприятий различных форм собственности.

Известно, что практика применения программного подхода сегодня распространена почти во всех странах мира. Так, в советский период в стране осуществлялась активная разработка региональных и локальных программ (на мезо- и микроуровнях), направленных на достижение целей, имеющих особо важное значение для регионов, предприятий (программы реконструкции, развития отраслей промышленности, освоения северных территорий и т.д.). Однако часто были слабы технологии реализации, мало прорабатывались технологии защиты коллективов от давления административной системы, игнорировалась необходимость поэтапной методологии достижения намеченных целей (показателей), кадры часто не обладали соответствующим уровнем культуры управления и т.п.

В Российской Федерации также осуществляется разработка и реализация целого комплекса федеральных целевых программ. Они финансируются за счет как государственного бюджета, так и местных бюджетов, внебюджетных источников, привлекаемых под государственные гарантии. Правительство РФ определяет государственных заказчиков, отвечающих за реализацию программ. Им выделяются необходимые финансовые ресурсы. Программы, инициатором которых выступает Президент РФ, называются Президентскими программами. В стране создан Центр президентских программ Администрации Президента РФ. Органы исполнительной

власти Российской Федерации и субъектов РФ принимают участие в постановке проблем и обосновании необходимости их решения на основе программ под патронажем Президента РФ. По поручению Президента РФ Центр президентских программ проводит экспертизу представляемых предложений. Прошедшие экспертизу предложения направляются в Правительство РФ для дальнейшей проработки и реализации.

В США программные подходы реализуются в различных областях государственного управления. Здесь действует целая система разнообразных программ, в рамках которых решаются сложные общественные проблемы. К ним относятся программы социальной защиты различных категорий населения, страхования федеральных служащих, страхования по безработице, медицинского обеспечения, помощи ветеранам войны, вспомоществования в целом – денежные выплаты, продовольственная помощь, жилищная помощь; программы образования, занятости, профессиональной подготовки и т.п.

Государственная программа – это организованная система задач, имеющая начало и конец. В пространственном аспекте она представляет собой частично упорядоченное множество, выражаемое обычно графом (древом) целей, а в содержательном – множество взаимозависимых функций. В государственной программе имеет место определенная сопряженность разных по масштабу целей – общих (глобальных) и частных (детализированных). Общая цель государственной программы всегда предстает как совокупность частных целей, и общая цель считается достигнутой, если реализованы составляющие ее подцели. Реализация программ не означает системы революционных преобразований с заранее заданными и определенными целями развития общественных отношений, а лишь продуманную технологию создания условий для того, чтобы общество развивалось эволюционно, без излишнего вмешательства и давления, ущемляющих права и свободы личностей и групп.

Социальные программы могут основываться на различных подходах. Так, отраслевой подход исходит из однородности процессов той сферы (отрасли), на разрешение проблем в которой направлена программа. Здесь особенно важно преобразование общей цели в точные цифры плановых заданий для тех или иных субъектов (предприятий, учреждений). При этом предполагается, что в реализацию общей цели автоматически втягивается несколько различных отраслей, предприятий, ведомств и т.п. Отсюда проблема согласованного планирования действий этих субъектов. Такой подход обычно реализуется там, где имеет место производственная или профессиональная однородность, которая порождает, в свою очередь, однородность информационную. В этом смысле отраслевой принцип достаточно эффективен в государственном секторе, где имеет место своего рода технологическое единство процессов получения и обработки информации.

Смысл же и особенность планов комплексного социально-экономического развития муниципалитетов состоит в том, чтобы в этих планах содержались показатели, характеризующие факторы экономического и

социального развития всех предприятий, пути их социального развития, взаимоувязанные с развитием объектов муниципальных образований. Это означает, что в составе планов комплексного социально-экономического развития экономики городов и районов, а также предприятий министерств и ведомств разрабатываются сводные разделы по всему комплексу мероприятий в области социального развития, включая меры по улучшению условий труда, жилищных и культурно-бытовых условий, медицинского обслуживания, повышению квалификации и профессионального мастерства работников, общеобразовательного и культурного уровня населения и многое другое, относящееся к области социального развития и увязанное с заданиями по развитию производства и капитального строительства и повышению их эффективности. Все это должно быть показано в методике формирования комплексного плана социально-экономического развития муниципальных образований, с учетом экономического и социального развития всех объектов сферы материального производства и непродуцированной сферы, направленного на повышение уровня жизни как работников предприятий, расположенных на территориях этих образований, так и всего населения.

При разработке планов комплексного социально-экономического развития точкой отсчета должен быть человек, проживающий на данной территории. Это означает, что в плане развития отраслей социальной сферы должны быть показаны фактическое положение дел, стандарт (норма) и степень отклонения от стандарта.

В отличие от отраслевого подхода к планированию программно-целевой принцип исходит из единства цели. Предполагается, что социальный организм как целое может быть ориентирован на решение поставленных общих (глобальных) задач, которые в данном случае выступают как специфический конечный продукт, который должен быть воспроизведен в результате реализации специальной программы мероприятий. Таким образом, управление распределяется не по отраслям, а по программам. В данном случае именно цель должна способствовать формированию объекта (объектов) управления, а не наоборот, как в отраслевом принципе управления, где объект управления полагается как исторически сложившаяся система.

Целевые государственные программы втягивают в свою сферу множество различных производств, организаций (различных форм собственности), общественных институтов и формируются как системы экономических, технических, организационных, социальных и научно-исследовательских мероприятий, разнообразных по своему характеру, но единых по цели, на которую они направлены. Целевая программа задает определенную организационную структуру исполнительного аппарата, ориентированного на реализацию поставленных целей и задач. В данном случае принципиально важным становится налаживание координационной деятельности всех правительственных ведомств (иных организаций), ее подчинение достижению целей и выполнению вытекающих из них задач. Кроме того, целевая программа увязывает ресурсы и деятельность различ-

ных субъектов в решении только одной проблемы. Отсюда проблема согласования, взаимоувязки и взаимодействия различных программ между собой на основе составления, например долгосрочных план-прогнозов социально-экономического развития территорий, регионов, республик, городов.

Формирование планов комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, в котором участвуют все предприятия, позволяет органам управления муниципалитетов рассматривать широкий круг проблем, связанных с деятельностью всех предприятий, расположенных на их территориях, увязывать, согласовывать решение вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства предприятиями различных форм собственности, обеспечивать сочетание отраслевого и территориального принципов планирования, рационально использовать природные и трудовые ресурсы, решать неотложные задачи, направленные на улучшение жизненных условий населения.

Трудности формирования планов комплексного социально-экономического развития городов и районов, а особенно районов (в городах) объясняется рядом причин:

- сложностью и трудоемкостью работы по их составлению;
- малочисленностью штатных работников плановых комиссий муниципальных образований и их квалификационной подготовкой;
- отсутствием централизованно разработанных и утвержденных типовых методических указаний;
- трудностями получения соответствующей информации от предприятий различных форм собственности, планов их развития на перспективу и на год;
- сложностями в получении оперативной информации о выполнении показателей плана.

Несмотря на эти трудности, планы комплексного социально-экономического развития городов и районов являются важным механизмом, неотъемлемой частью развития их хозяйства. Поэтому очевидна объективная необходимость в разработке планов комплексного социально-экономического развития всеми муниципальными образованиями страны по единой методике. Это будет способствовать усилению начал территориального планирования и укреплению роли муниципальных образований в управлении экономикой, что даст немалый экономический эффект в масштабе страны.

Разрабатывая планы комплексного социально-экономического развития, муниципалитеты проводят свою работу по следующим основным направлениям:

- намечают и утверждают основные показатели подчиненным предприятиям;
- рассматривают планы рационального размещения на территории, а также развития и специализации предприятий бытового обслуживания, торговли и общественного питания и других отраслей социальной сферы для включения необходимых показателей в план;

– рассматривают проекты планов предприятий различных форм собственности в части, предусмотренной законом о местном самоуправлении с включением показателей в план.

Разработке планов комплексного социально-экономического развития предшествует большая аналитическая работа, затрагивающая методологические проблемы, которые, к сожалению, еще не решены, в связи с чем в каждом городе или районе комплексные планы формируются по-разному. Практика показала, что для разработки перспективного и годового планов комплексного социально-экономического развития необходимы долгосрочные прогнозы почти по каждой отрасли, связанной с жизнью населения. Без таких расчетов трудно обеспечить должный уровень планирования. Такую работу может выполнить только квалифицированный аппарат экономистов. Ныне существующие в малых городах и районах плановые комиссии не могут справиться с таким объемом работ из-за малочисленности квалифицированных работников.

Совершенно очевидно, что для решения социальных проблем как в стране в целом, так и в отдельных ее регионах сегодня крайне необходим комплексный подход. Его основной целью должны стать разработка и дальнейшая реализация в практику государственного управления комплексных целевых социальных программ. Однако говорить о высокой эффективности существующих социальных программ в стране не приходится. На наш взгляд, в первую очередь это объясняется недостаточной научной проработанностью системы их подготовки. Методика разработки комплексных социальных программ разнообразна и зачастую не базируется на научной основе, что приводит к тому, что они имеют декларативный характер, их содержание не вытекает из реально сложившейся обстановки в стране и регионах, не опирается на необходимые прогнозы.

Так, в сфере государственного программирования можно выделить целый ряд недостатков, связанных с механизмом разработки, экспертизы, принятия и реализации соответствующих программ. Эти недостатки препятствуют достижению целей последних в части, относящейся к мерам разрешения острейших социальных проблем, и кроме того, обусловлены следующим:

– слабой концептуальной подготовленностью стратегических и тактических аспектов решения социальных проблем. Как правило, разработке соответствующих разделов федеральных социальных программ не предшествует разработка соответствующих концепций. Не случайно комплексные российские программы являются по сути краткосрочными, предусматривающими линейное развитие существующего принципиального подхода к решению социальных проблем;

– допущением на федеральном уровне необоснованного разрыва в сроках реализации программ. В этом смысле актуальным является принятие основы государственной социальной политики, которая могла бы стать стратегической концепцией решения комплекса социальных программ в России на длительную перспективу. Нельзя также не обратить внимание на чрезвычайно низкий уровень прогнозного обеспечения федеральных целевых социальных программ;

– недостаточным кадровым обеспечением разработки проектов социальных программ. Типичной стала ситуация, когда для подобных проектов практически не привлекаются специалисты в области экономики, информатики, психологии, лингвистики, а окончательный вариант «дорабатывается» аппаратом. Собственно научное сопровождение и защита проектов соответствующих федеральных программ в Правительстве РФ часто заменяется примитивным бюрократическим согласованием. Фактически отсутствует конкурсный порядок разработки проектов обозначенных социальных программ;

– структурными недостатками самих программ. Основным содержательным недостатком рассматриваемых федеральных целевых программ является дублирование многих положений. Разработчику до настоящего времени не удалось найти адекватную форму закрепления в соответствующем программном документе мер, направленных на оптимальное и оперативное разрешение социальных проблем. Данная проблема может быть устранена только одним способом – путем размещения таких мер в обособленных подразделениях, посвященных решению социальных проблем;

– неправильным определением соответствующих программных целей или не определением их вовсе. В ряде федеральных целевых программ цели социальной политики практически не определяются или определяются нечетко;

– низким уровнем дифференциации мер разрешения социальных проблем в рассматриваемых программах;

– неэффективным решением в программах проблемы соединения усилий государства и гражданского общества по комплексу социальных вопросов.

В целом, проблема разработки комплексных программ в социальной сфере не получила до настоящего времени всестороннего, системного освещения. Комплексный многоотраслевой характер и многофункциональность задач разрешения социальных проблем предполагают внедрение научных методов управления, включая методы программно-целевого планирования с его четкой ориентацией на достижение определенных конечных результатов.

Комплексная социальная программа должна представлять собой многоуровневый директивный документ, имеющий стратегический характер и основанный на действующих законах и нормативных актах, который составлен с учетом анализа социально-экономической, социально-политической обстановки в стране или регионе и содержит объединенные цели, методы, сроки его выполнения и расчет ресурсов, необходимых для осуществления программы.

В процессе принятия, разработки и реализации комплексных программ необходимо тесное сотрудничество всех органов государственной власти и общественных объединений. Предметом программно-целевого планирования являются проблемы, для которых характерна необходимость устранения причин, чье воздействие может иметь необратимые последствия, а также социальные проблемы, оказывающие существенное

влияние на социально-экономическую обстановку в стране и носящие межотраслевой характер и неукладывающиеся в рамки существующей системы планирования. В государственных программах присутствуют общие типовые структурные элементы, что позволяет говорить о программно-целевом методе как самостоятельном направлении в общей системе государственного планирования.

Главное содержание государственной программы представляет собой совокупность мероприятий, связанных с достижением поставленной социальной цели, а также определение последовательности осуществления этих мероприятий и распределение компетенции различных государственных органов в реализации программы и формирования необходимых ресурсов. Разработка программы – многоэтапный процесс, включающий относительно автономные подпрограммы, каждая из которых характеризуется:

- совокупностью определенных социальных целей и задач;
- содержательной однородностью мероприятий и логической последовательностью их осуществления;
- спецификой используемых ресурсов.

Особенностями комплексной государственной программы являются:

- долговременный характер, так как коренные изменения могут быть намечены только в рамках долговременной программы, достижение целей удовлетворения социальных потребностей страны или данного региона в плане положительных сдвигов в социальной сфере;

- вероятностный характер комплексной государственной программы, поскольку для обеспечения надежности ее мероприятий должны учитываться возможные изменения направлений в социальной сфере и характеристики социально-демографической, экономической, политической обстановки в стране или регионе в долгосрочной перспективе;

- стратегический характер государственной программы, который обусловлен: направленностью на реализацию важных социальных целей общественного развития, перспективным характером этих целей и наличием неконтролируемых в пределах данной системы планирования факторов внешней среды;

- комплексный характер, связанный с тем, что интересы каждого участника подчиняются интересам реализации программы, хотя и сохраняют свою индивидуальную целевую функцию.

Кроме того, комплексность государственной программы отражает многоаспектность стоящих перед ней социальных проблем и разнообразие включаемых в нее мероприятий:

- коллективный характер процедуры разработки комплексной государственной программы;

- многоуровневый характер государственной программы, обусловленный тем, что каждый уровень организационной структуры государственного управления решает задачи с учетом объема представленных полномочий и имеющихся в его распоряжении средств;

- процедура расчета и использования ресурсного обеспечения, возможное выделение специальных ресурсов для реализации.

Система планов в городах и районах должна строиться с учетом сложившихся отраслевых и межотраслевых экономических связей в городе. Например, жилищные организации различных ведомств, расположенных в городе, представили в плановую комиссию план капитального ремонта жилых домов. Работники плановых органов, проанализировав состояние их жилищного фонда, установили, что некоторые дома длительное время капитально не ремонтировались, чем были нарушены установленные нормативами сроки капитального ремонта. Глава администрации, используя результаты проведенного анализа и выводы плановой комиссии, обращается к руководителям предприятий ведомств с предложением о значительном увеличении средств на капитальный ремонт, которые, как правило, ими принимаются.

При формировании плана комплексного социально-экономического развития подобные анализы необходимо делать и по другим разделам плана: по капиталовложениям, производству товаров народного потребления и т.д.

Практика формирования плана комплексного социально-экономического развития экономики показала, что необходимы: проведение комплексных предплановых исследований; рассмотрение показателей плана предприятий и организаций, независимо от форм собственности; разработка показателей проекта плана и вынесение его на обсуждение коллегии муниципалитетов. Далее проект плана, с учетом поправок, высказанных при обсуждении на коллегии, направляют в плановую комиссию на доработку. После доработки проект плана вновь направляется на рассмотрение коллегии. Затем глава администрации выносит уточненный план на обсуждение представительного органа (Думы). Дума после прохождения соответствующих процедур рассмотрения плана утверждает его. Утвержденный Думой план публикуется в местной печати и доводится до населения и исполнителей, которые приступают к практическому его осуществлению.

Изучение показателей предпланового периода включает в себя анализ объемов, выявление резервов и дополняется расчетами ожидаемого выполнения плана, так как разработка плана проводится в момент, когда еще не завершено выполнение предыдущего плана. Оценка ожидаемого выполнения проводится критически. Ожидаемое выполнение принимается как база для последовательного планирования, в котором учитываются прогрессивные нормы и соответствующие нормативы. Срок окончания разработки и утверждения сводного территориального плана на следующий год – не позднее 10 декабря. Сводный план комплексного социально-экономического развития, утвержденный представительным органом, является основой хозяйственной деятельности муниципальных образований.

Все вышесказанное доказывает необходимость разработки и реализации комплексных государственных программ в социальной сфере и планов социально-экономического развития в социальной сфере. Воздействуя на причины социальных проблем, возможно предупреждение наступления каких-либо негативных последствий, связанных с осложнением ситуации в социальной сфере.

**Particulars of the State Programming in Social Sphere  
and Forming the Plans of the Social-Economic Development  
of the Municipal Formations**

**M.A. Kakushkina, O.V. Pronina**

*Mirny Agency of Modern Humanitarian Academy,  
Mirny, Arkhangelsk region*

**Key words and phrases:** government control; complex national programs; planning principles; program approach; economy development.

**Abstract:** Comprehensive approach is extremely essential today for solving social problems. State programming represents one of the most effective administrative technology, that makes possible to concentrate efforts on the way to the achievement of the important aims of the national or state significance. Plans of the complex social-economic development of the municipal formations must contain figures that characterize factors of economic and social development of companies of all forms of property, the ways of their development, interconnected with the complete use of the advantages of the territorial planning. Thus they will provide the balance of the whole plan of the development of the cities' and regions' economy and its every branch separately.

---

© М.А. Какушкина, О.В. Пронина, 2007