

Дмитриев Артем Викторович
Dmitriev Artem Viktorovich
НОУ ДПО «Институт Социально-Экономических
Исследований Мировой Экономики»
Institute of Social and Economic Researches of World Economy
Руководитель Центра социально-экономических исследований
The head of the Center for social and economic research
Соискатель учёной степени кандидата экономических наук
Магистр социологии
08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством
E-Mail: ceo@iseswe.org

Особенности программного управления социально-экономическим развитием региона (на примере города Москвы)

Features of the software of management of social-economic development of the region
(on the example of Moscow)

Аннотация: В статье исследуются вопросы программного управления социально-экономическим развитием города Москвы. Показан и детально разобран механизм разработки государственных программ, выявлены и обозначены слабые места в административном взаимодействии субъектов управления, определены верные и отмечены ложные цели реализации социальной политики региона. Предложены пути решения проблемных вопросов, связанных с разработкой и реализацией социальной политики программно-целевым методом.

The Abstract: The article is devoted to questions of software of management of social-economic development of the city of Moscow. Shows and in detail analyzed the mechanism of development of state programs, revealed and identified weaknesses in the administrative interaction of the subjects of management, identify the correct and marked with the false purposes of realization of social policy of the region. Proposed the ways of solution of problematic issues connected with the development and implementation of social policy of the program-target method.

Ключевые слова: Социальная политика, социально-экономическое развитие, проблемы, программы, город Москва, Правительство Москвы.

Keywords: Social policy, socio-economic development, the problems, the programme, the city of Moscow, the Government of Moscow.

Вопросы, связанные с формированием и реализацией социальной политики современной России, в последние годы занимают особое место в российском социально-экономическом дискурсе. Это обусловлено тем, что в контексте будущего развития России требуется выработка нового теоретико-методологического подхода к разработке целей социального развития государства, опирающегося на стратегическое мышление и обновлённую методологию программно-проектного управления. Сегодня нужно говорить о необходимости активного внедрения в практику программно-проектного механизма разработки целей социальной политики российского государства и обсуждать особенности программного управления социально-экономическим развитием на примере конкретных регионов для возможности сравнения и оценки эффективности их внедрения.

Город Москва, являясь одновременно столицей Российской Федерации, городом федерального значения и российским регионом (субъектом РФ), сосредоточила функции крупнейшего в России научно-производственного и социально-культурного центра. Многоотраслевая, многофункциональная и многоукладная экономика столицы концентрирует разнообразные производственные и непроизводственные виды экономической деятельности, имеет ёмкий рынок сбыта товаров и услуг, а также высококвалифицированные трудовые ресурсы¹. В Москве и Подмосковье сосредоточена основная часть научного, образовательного и инновационного потенциала России. Более 90% отечественных капиталов также контролируется московскими финансово-промышленными группами. Однако результаты использования столь мощного экономического потенциала оставляют желать лучшего.

Это обусловлено тем, что главное внимание Правительства Москвы в течение последних двух десятилетий было сосредоточено на решении острых социальных проблем, управлении объектами инфраструктуры, имущественным, строительным, транспортным комплексами. В угоду текущим и вновь возникающим проблемам, сместила акценты непосредственная стратегическая направленность системы на управление социальным развитием города, его округов и районов посредством создания новых высокотехнологичных рабочих мест, на этой основе роста производительности труда и доходов, роста благосостояния основной части населения и его экономической самореализации через конкретные проекты и программы. Однако на сегодняшний день принимаемые меры по совершенствованию организации управления развитием города продолжают носить в основном локальный, кратковременный характер, касаются отдельных секторов городской экономики и социальной сферы, не подчинены единой общей программе. Если внимательно взглянуть на содержание государственной программы «Открытое Правительство», главной целью которой является совершенствование системы государственного и муниципального управления города Москвы на период с 2012-2016 гг., то обнаруживается серьёзное противоречие между декларируемыми целями и имеющим место на практике организационным механизмом их реализации.

Классически программами развития называются комплексные программы социально-экономического развития территории. На региональном законодательном уровне указанные программы рассматриваются как увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития [1].

Практически каждая административно-территориальная единица различает комплексные программы, обеспечивающие комплексное социально-экономическое развитие страны, по типу и географическому охвату (локальные или глобальные). Комплексные территориальные программы по размеру территории подразделяются на программы социально-экономического развития Российской Федерации, федерального округа, субъекта Федерации, муниципального образования (городского округа, муниципального района, городского поселения, сельского поселения), программы внутримunicipальной территории (локальные целевые программы), а

¹ В Москве проживает около 7% населения РФ, производится 20% валового внутреннего продукта страны. Показатель валового регионального продукта на душу населения в настоящее время равен 265,3 тыс. руб., что более чем в два раза превосходит показатель в целом по РФ. Объем инвестиций на душу населения Москвы равен 41,5 тыс. руб., что также в два раза превышает аналогичный показатель по РФ. Доля Москвы в общем объеме российских инвестиций в основной капитал достигает 12%.

также межрегиональные программы, охватывающие территории нескольких административно-территориальных образований.

Главной особенностью комплексных территориальных программ является охват всего комплекса проблем отдельно взятого региона – страны, федерального округа, субъекта федерации, муниципального образования или какой его части. В связи с этим, комплексные программы всегда являются многоотраслевыми. В них присутствуют все или наиболее важные для данной территории отрасли жизнеобеспечения. Поэтому основным признаком среди дополнительных классификационных признаков комплексных территориальных программ выступает размер территории.

Другой особенностью комплексных территориальных программ является их ориентация на развитие соответствующей территории. Поэтому их практически всегда называют *программами развития*. При этом наиболее часто указывается на социальную и экономическую направленность территориального развития. В соответствии с этим комплексные территориальные целевые программы называются программами социально-экономического развития соответствующих территорий (регионов).

Возникает вопрос: действительно ли они являются программами социального и экономического развития, а не программами решения социальных и экономических проблем. Рассмотрим, организационную схему разработки программ социально-экономического развития территорий города Москвы, которая определена Постановлением Правительства Москвы от 14 февраля 2006 г. № 102-ПП. Этим документом определена методология разработки (порядок и типовый макет), контроля и оценки выполнения программы социально-экономического развития административного округа Москвы. Отраслевые и функциональные органы исполнительной власти города Москвы как заказчики (заказчики-координаторы) городских программ и префектуры административных округов города Москвы обязаны выполнять требования, установленные Порядком разработки и утверждения программ социально-экономического развития административных округов города Москвы и отчётов об их исполнении.

В этом контексте Префектурам административных округов города Москвы ставилась задача, начиная с 2006 года, обеспечивать формирование программ территориального социального и экономического развития и представлять их ежегодно в два Департамента: Департамент Экономической политики и развития города Москвы – для формирования городской Программы социально-экономического развития, и в Департамент территориальных органов исполнительной власти города – для систематизации отчётов об их выполнении.

Если рассмотреть порядок разработки программы социально-экономического развития округа с точки зрения целеполагания, то обнаруживается, что обозначенным выше документом в качестве целевых ориентиров уже определены: повышение качества жизни населения округа и развитие реального сектора экономики. Сами показатели программы округа формируются на основе показателей городских целевых (ныне государственных) программ, прогноза развития города на среднесрочную перспективу, перспективного финансового плана, городской программы социально-экономического развития и бюджета города. Далее алгоритм разработки программ территориального развития определяет, что на её основе формируются программы социально-экономического развития районов Москвы.

Вся «цепочка» разработки программы социально-экономического развития округа строится следующим образом: в процессе обсуждения проекта бюджета на очередной год отраслевые и функциональные органы власти города Москвы, как распорядители бюджетных средств, обсуждают с префектами округов вопросы расходования бюджетных средств по конкретным мероприятиям, которые планируется осуществить на территории округа. Они же,

являясь главными заказчиками, информируют префектуру о мероприятиях городских целевых программ, запланированных на территории округа. Одновременно с этим Департамент экономической политики и развития знакомит префектуру с проектом Адресной инвестиционной программы. На основе полученных документов префектура округа формирует проект Программы социально-экономического развития округа, который затем рассматривается Департаментом экономической политики и развития как составная часть городской Программы, утверждаемой Правительством Москвы. Отчитываются префектуры о выполнении программы перед Департаментом экономической политики и развития и Департаментом территориальных органов исполнительной власти.

Перечень государственных программ, утверждённый Постановлением Правительства Москвы от 02.02.2011 23-ПП, представлен в таблице.

Таблица

Перечень первоочередных государственных программ города Москвы на 2012-2016 гг.

№ п/п	Наименование программы	Основные целевые ориентиры программ
1.	«Открытое правительство»	Повышение уровня обслуживания, качества и доступности государственных услуг, открытости органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.
2.	«Информационный город»	Широкомасштабное использование информационно-коммуникационных технологий во всех сферах управления городом
3.	«Безопасный город»	Комплексное обеспечение безопасности населения и объектов на территории
4.	«Градостроительная политика»	Достижение уровня экономического и социального развития, характерного развитым экономикам
5.	«Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры»	Обеспечение к 2016 году потребителей города Москвы необходимым набором коммунальных услуг нормативного качества
6.	«Развитие транспортной системы»	Развития устойчиво функционирующей, экономически эффективной, привлекательной и доступной для всех слоёв населения системы городского пассажирского транспорта города Москвы в сочетании с развитием водного и железнодорожного транспорта.
7.	«Имущественно-земельная политика»	Формирование эффективной структуры собственности и системы управления имуществом
8.	«Жилище»	Создание системы улучшения жилищных условий для жителей города Москвы
9.	«Энергосбережение в г. Москве»	Повышение эффективности использования энергетических ресурсов потребителями города
10.	«Стимулирование экономической активности»	Достижение уровня экономического и социального развития, характерного развитым экономикам
11.	«Развитие индустрии отдыха и туризма»	Высокий уровень комфортности городской среды для организации отдыха и туризма в городе
12.	«Социальная поддержка жителей г. Москвы»	Повышение уровня и качества жизни граждан, нуждающихся в социальной поддержке

13.	«Спорт Москвы»	Увеличение числа жителей города Москвы, занимающихся физической культурой и спортом, достижение московскими спортсменами наивысших спортивных результатов
14.	«Столичное здравоохранение»	Повышения качества и доступности оказания медицинской помощи
15.	«Столичное образование»	Создание средствами образования условий для формирования личной успешности обучающихся и воспитанников в обществе
16.	«Культура Москвы»	Развитие культурного пространства Москвы, как мирового политического, финансового и культурного центра

С точки зрения постановки целей социального развития, в широком смысле слова (включая и экономическое), наибольший интерес представляет государственная программа города Москвы на 2012-2016 гг. «Стимулирование экономической активности», концептуально реализующая все ту же «догоняющую» модель развития. Основной целью данной программы является достижение столичным регионом уровня социального и экономического развития, характерного для развитых стран. Такая амбициозная цель требует консолидации всех сил и ресурсов, стратегической ориентированности всех субъектов управления экономическим развитием города на её решении. Однако даже по 10-ому номеру в перечне государственных программ можно судить о её приоритетности. По содержанию она весьма эклектична, о чем свидетельствует «мозаичность» множественных её подпрограмм.

Первая подпрограмма «Развитие рынка труда и содействие занятости населения города Москвы на 2012-2016 гг.» разработана Департаментом занятости города и ставит своей главной целью *содействие занятости населения* города Москвы на основе развития системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для приоритетных секторов городской экономики. Подобным образом поставленная цель свидетельствует лишь о том, что на практике по-прежнему реализуется политика «содействия занятости», а не политика «в интересах занятости».

В целом, анализ содержания и структуры 16 государственных программ города Москвы на 2012-2016 годы показывает, что эти программы, по своей сути, представляют собой результат научно-практических исследований по выявлению социальных и экономических проблем города, которые далее трансформируются в задачи, предлагаются пути их решения с просчитанными показателями «безусловно полученных» будущих результатов. Экстраполяция на пятилетний период заставляет усомниться в достоверности целевых индикаторов, поскольку подобные точные расчёты в условиях современного «цивилизационного сдвига» и «глобально-кризисных явлений» вряд ли возможны. Даже серьёзная аналитическая проработка данных вопросов субъектами реализации программных мероприятий не обеспечит точности при расчётах, а в условиях, когда программа разрабатывается непосредственным исполнителем (по ряду подпрограмм – либо представителями консалтинга, либо представителями органов исполнительной власти), можно говорить о весьма приблизительных значениях представленных в программах цифр. Система показателей оценки результативности и оценки эффективности программы разрабатывается, как и сама программа, её непосредственными составителями. Финансирование мероприятий программы предполагается осуществлять как за счёт бюджетных, так и внебюджетных средств, причём бюджетные расходы утверждаются законом о бюджете города Москвы.

В процессе разработки государственной программы органы государственной власти города Москвы должны взаимодействовать с органами местного самоуправления, бизнесом и населением. На практике такой организационный механизм взаимодействия отсутствует. Далее, с точки зрения выявления субъектов целеполагания социального развития города и

оценки эффективности их деятельности весьма интересным является определённый Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы выбор разработчиков Программы. Определено следующим образом: полномочия органов исполнительной власти города Москвы при разработке и реализации государственной программы осуществляются в качестве ответственного исполнителя государственной программы, определённым Правительством Москвы, совместно с заинтересованными органами исполнительной власти города Москвы - соисполнителями государственной программы [2], т.е. практически даже орган исполнительной власти может быть отстранён от разработки государственной программы. Сегодня весьма распространённой практикой является разработка программ консалтинговыми фирмами, слабо владеющими информацией о территориальной специфике и потребностях бизнеса, населения и местной власти в реализации собственных проектов развития.

Серьёзным недостатком является то, что мероприятия программы должны обеспечивать решение системных проблем. Первым этапом разработки проекта программы должен быть отбор системных проблем для решения их программно-целевым методом. В настоящее время речь идёт только о приоритетных проблемах, причём некоторые из них, по сути, являются «сиюминутными». Практика показывает, что программы направлены на решение как приоритетных, так и не входящих в их состав и являющихся «необходимыми» для достижения целей социально-экономического развития мегаполиса.

Сегодня на практике существуют реальные трудности в процессе разработки и реализации государственных программ, связанные с необходимостью организации мониторинга для отбора и кластеризации системных проблем. Прежде всего, необходима дифференциация инициаторов разработки программы, что предполагает субъектное определение инициатора постановки проблем для программной разработки и инициатора разработки программы. Инициатор постановки проблем в отличие от инициатора разработки программы – это субъект программирования, выходящий с предложением и обоснованием включения выявленных системных проблем в различных сферах жизнедеятельности города Москвы в Реестр проблем для программной разработки на основе установленных критериев отбора проблем. Инициатор же разработки программы – это субъект программирования, выходящий с предложением и обоснованием разработки программы на основе Реестра проблем для программной разработки. В данном контексте Реестром проблем для программной разработки именуется перечень важнейших системных проблем в различных сферах жизнедеятельности города Москвы, содержащий основные сведения о выявленных проблемах, решение которых требует применения программно-целевых методов, и о состоянии их решения.

Инициаторами постановки проблем для программной разработки могут быть: органы исполнительной власти; Московская городская Дума, её комиссии, депутатские фракции и группы депутатов; Контрольно-счётная палата Москвы; государственные учреждения города Москвы, не являющиеся органами исполнительной власти; федеральные органы исполнительной власти и их территориальные подразделения в Москве; органы местного самоуправления на территории города Москвы; общественные объединения (организации); предприятия, организации; физические лица, прежде всего учёные, высококвалифицированные специалисты. Инициаторами же разработки программы выступают профильные и отраслевые органы исполнительной власти города Москвы. Ведение реестра проблем для программной разработки необходимо с целью их мониторинга и решения через разработку и реализацию программ, а также создания условий для минимизации дублирования задач и раздробленности предлагаемых к реализации программных мероприятий.

В городе Москве закреплён порядок, при котором решение о разработке прежде - городской целевой программы, а ныне – государственной, принимается Мэром Москвы или

Правительством Москвы в форме соответствующего распоряжения. До этого этапа предложения о разработке программы рассматривает профильный отраслевой орган исполнительной власти, он же осуществляет и разработку концепции программы, которая должна быть согласована с Департаментом экономической политики и развития, другими заинтересованными органами исполнительной власти города. Таким образом, существующая нормативная база закрепляет порядок, при котором именно профильный отраслевой орган инициирует разработку программы (на основе поступивших предложений) и он же организует их разработку. Таким образом, работающий программно-целевой механизм обеспечивает исключительно управление функционированием городской социально-экономической системы, решение текущих проблем. Он совершенно не ориентирован на управление социально-экономическим развитием города, его округов и районов, поскольку основные субъекты управления развитием территории – население, бизнес, местная власть – вообще не включены в процесс целеполагания как субъекты собственности, желающие определить своё собственное будущее и потрудиться на собственное благо через реализацию собственных проектов.

Данная проблема не является локальной для столичного региона, ей присущи глобальные характеристики. На региональном уровне при разработке и реализации целевых программ власть опирается на расчёты местных администраций, не учитывающих интересы граждан, или низкопробные «таблоиды» консалтинговых компаний, выполненные по конкурсу, дистанционно и без досконального вовлечения в региональную проблематику.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Москвы от 14 февраля 2006 г. №102-ПП. «О порядке разработки и утверждения программ социально-экономического развития административных округов города Москвы и отчётов об их исполнении»;
2. Постановление Правительства Москвы от 04 марта 2011 № 56-ПП «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы».

REFERENCES

1. The decree of the Government of Moscow dated February 14, 2006. №102 «On the procedure of development and approval of programs of socio-economic development of administrative districts of city of Moscow and reports on their execution by»;
2. The decree of the Government of Moscow dated 04 March 2011 № 56 «On approval of the Procedure for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of state programs in the city of Moscow».

Рецензент: Джигоев Андрей Тимурович, кандидат экономических наук, НОУ ДПО «Институт Социально-Экономических Исследований Мировой Экономики»