

К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА (на примере Удмуртской Республики)

© 2009 В.В. Богатырев*

Ключевые слова: приоритеты программных целей социального и экономического развития региона, противоречие системы программных целей, система государственного управления социально-экономическим развитием региона, система целей и многоуровневая система приоритетов, условия обеспечения стабильного функционирования и развития системы жизнеобеспечения населения, программа социально-экономического развития.

Показано применение системы “цель - средство достижения цели” для аргументированного формирования целей и задач программ социально-экономического развития региона, когда цель и средство строго соотносятся, а локальные цели не подменяют цели ценностные. Акцентировано внимание на согласовании целей друг с другом на различных уровнях разработки государственных решений, чтобы исключить противоречия в системе программных целей и практической деятельности. Подчеркнута значимость оценки выполнимости стратегических качественных целей программ социально-экономического развития страны и регионов. Обоснована необходимость перехода от формирования целей типа “повышение качества жизни” к целям обеспечения стабильного функционирования системы жизнеобеспечения населения, всех ее подсистем на современном этапе развития российского общества.

В практике государственного управления социально-экономическим развитием региона, в частности, при разработке Программ социально-экономического развития, довольно часто встречаются погрешности, связанные с формированием системы целей и задач. Например, формируется одна многоуровневая стратегическая цель программы, в которой на первом месте стоят экономические ориентиры, за которыми следует стратегическая цель повышения качества жизни населения. Почему такая структура стратегической цели не совсем верна?

С формальной точки зрения, если программа называется социально-экономической, то и стратегические социальные ориентиры должны стоять впереди экономических. С

другой стороны этого требует фундаментальное условие “цель - средство достижения цели”. Поскольку экономика является средством достижения целей социального благополучия, стратегические социальные цели по отношению к стратегическим экономическим целям являются ведущими (рис. 1).

Схема на рис. 1 также показывает, что одним из важнейших средств достижения социального благополучия является эффективная система государственного управления социальным развитием региона и страны в целом. В результате “появляется” стратегическая цель, направленная на формирование эффективной “социальной” государственной власти региона и страны в целом.

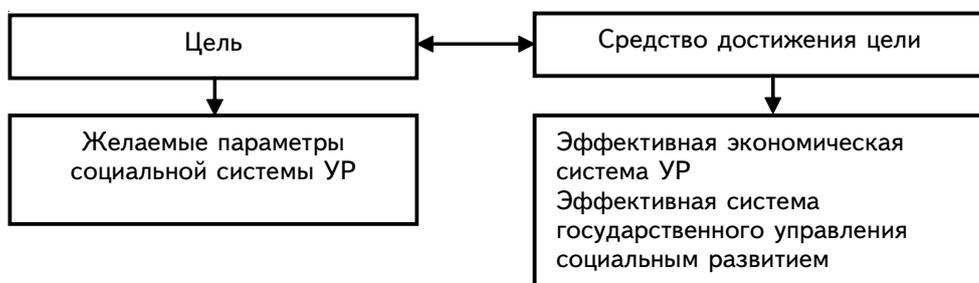


Рис. 1. Схема, поясняющая ведущую роль стратегических социальных целей перед стратегическими экономическими целями

* Богатырев Валерий Валентинович, заместитель Председателя Правительства Удмуртской Республики - министр экономики Удмуртской Республики, кандидат экономических наук, Заслуженный экономист Российской Федерации. E-mail: nauka@sseu.ru.

Поскольку экономическая система является средством достижения целей социальных, то второй уровень стратегических целей Программы СЭР УР связан с построением эффективной экономики, то есть в данном случае средство достижения цели превращается в стратегическую цель. В этом случае основным средством достижения желаемых параметров региональной экономики является система государственного управления экономикой (рис. 2).

государственного управления во многих случаях резко снижается, когда цель подменяется средствами. Цель и средство должны быть строго соотнесены, а локальная цель никогда не может подменять цель ценностную¹.

Естественно, что в процессе реализации государственных решений, на тех или иных уровнях управления цели и средства меняются местами (как мы это и показали), но при этом нужно видеть иерархичность и су-

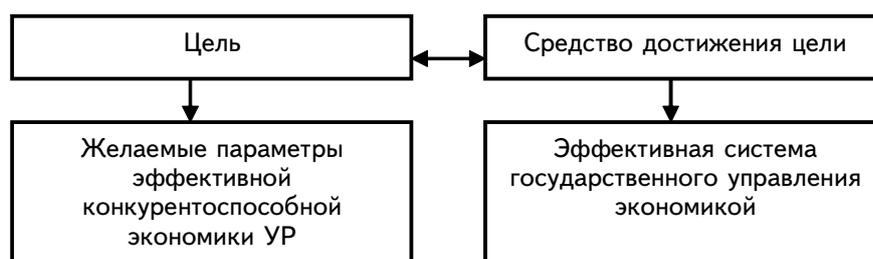


Рис. 2. Схема, поясняющая роль государства в экономическом развитии региона

Схема на рис. 2 показывает, что один из уровней стратегических целей регионального развития связан с построением эффективной системы государственного управления экономическим развитием, который можно объединить с уровнем государственного управления социальным развитием. То есть средство достижения цели вновь “превращается” в стратегическую цель по созданию эффективной системы государственного управления социальной и экономической системами, социально-экономическим развитием региона, страны.

По аналогии с предыдущими методическими выводами, основным средством достижения этой цели будет являться система государственной власти региона и страны в целом. Поскольку системный подход учит, что качество системы вышестоящего уровня предопределяет качество функционирования и развития систем более низкого уровня, то эффективность государственной власти региона и страны в целом предопределяет качество развития всех социальных и экономических подсистем, а главное стабильное функционирование и развитие всех систем жизнеобеспечения населения (рис. 3).

Применение системы “цель - средство достижения цели” для решения практических задач вызвано тем, что эффективность

бординацию пирамиды государственного управления, знать весь научно - обоснованный (а не субъективный) технологический алгоритм разработки и реализации программ социально-экономического развития, которые допускают обращение средств в цели и наоборот.

Опасно и недальновидно на определенных временных интервалах присваивать этим инструментам абсолютный характер, забывать о необходимости согласования целей друг с другом на различных уровнях проектирования государственно-управленческих решений, в первую очередь, на макроуровне.

Только при этом условии можно сгладить или исключить противоречия в системе программных целей и реальной действительностью. Например, цели повышения качества жизни сопровождаются ростом бедности, преступности, наркомании, алкоголизма; цели повышения эффективности государственного управления связаны с ростом коррупции, ростом расходов на содержание административного аппарата, с затянувшейся дискуссией о роли и месте государства в экономической жизни; цели инновационного развития не способствуют повышению статуса научного работника, инженера, значимости инновационной культуры, технического образования; разработка и реализация различных

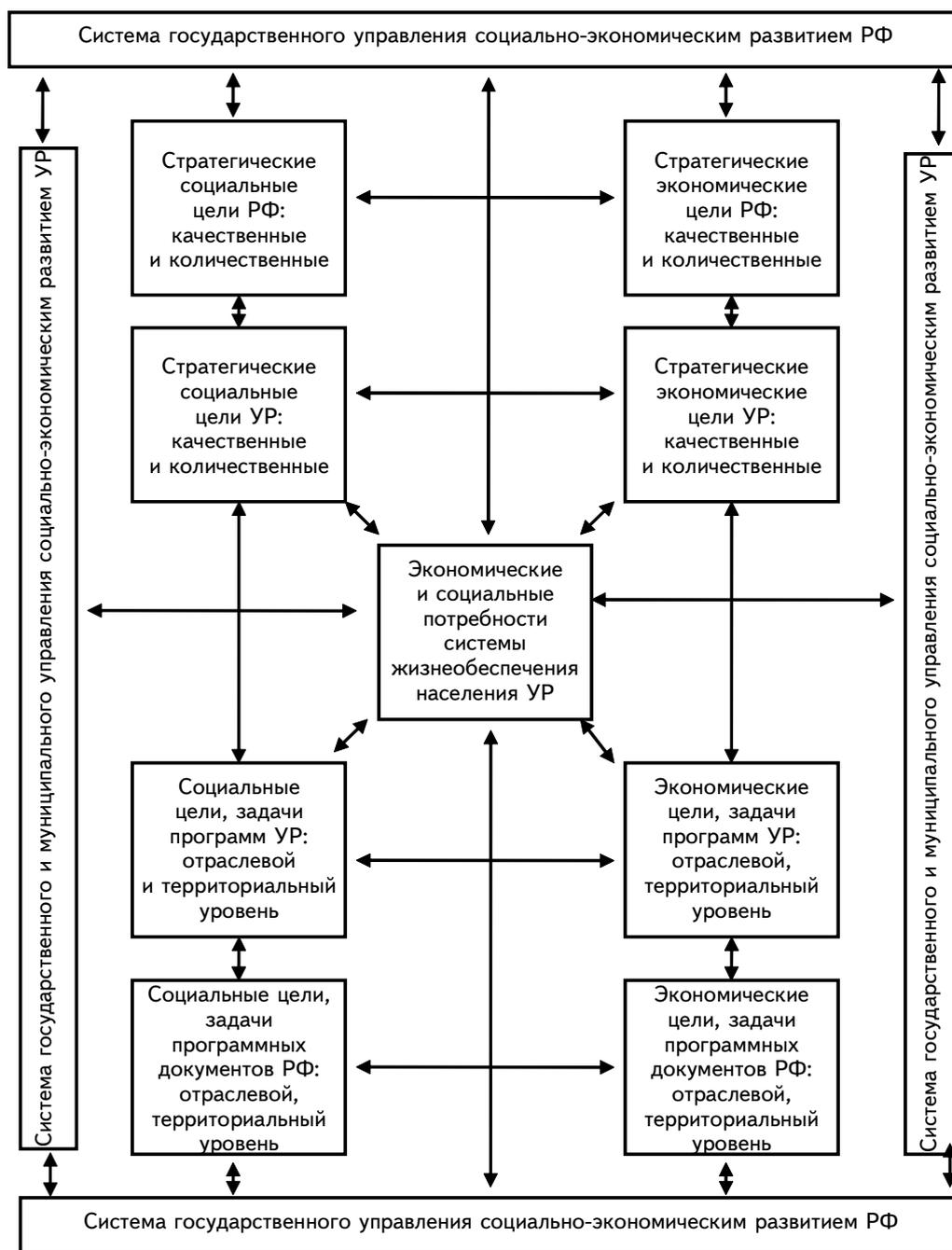


Рис. 3. Схема, поясняющая последовательность формулирования “социальных” и “экономических” целей и задач стратегических программных документов УР

государственных программных документов не может обеспечить своевременное и эффективное использование бюджетных средств; цели экономического роста и развития слабо связаны с конкретными путями технологического обновления, повышения производительности труда, добавленной стоимости, капитализации предприятий и т.д.

Особо следует отметить, что система государственной власти в целом включает и политическую систему, которая должна соответствовать стратегическим целям социаль-

но-экономического развития страны. Схема на рис. 3 этот вывод подтверждает весьма наглядно.

В работе Я. Пляйса² отмечается: “Комплексная, системная модернизация государственной и общественной жизни становится для России все более и более актуальной задачей. И никакая экономическая модернизация, о которой только и говорят на всех уровнях (при всей ее огромной важности), не будет успешной, если политическая система России не будет изменена таким обра-

зом, чтобы быть адекватной тем целям и задачам, которые преследуются экономической модернизацией". Автор статьи также подчеркивает, что "если судить по тем шагам, которые делает власть, о системном видении и стремлении решить задачу системно, говорить не приходится".

Можно по разному относиться к критическим публикациям научных работников, специалистов, политологов, но факт остается фактом, что число острейших проблем в стране не уменьшается, а растет и кризис лишь усугубил ситуацию. Напомним, что конкретизация той или иной проблемы обычно акцентирует внимание на препятствии на пути достижения цели. Если же этих препятствий много и они труднопреодолимы, то организовать решение многофакторных, интегрированных, вероятностных и плохо формализуемых проблем крайне сложно.

Иметь дело с проблемами, которые можно выразить в виде "черного ящика" задача наитруднейшая, так как ее решение (так же как и задач инновационных) только в идеале носит вероятностный характер (поддающийся доказательной оценке), а в реальной жизни в них заложена большая неопределенность и непредсказуемость. Эффективность долгосрочных прогнозов в этом случае резко снижается, а потому глобальную проблему разбивают на более "мелкие" и формируют многоуровневое дерево целей. При этом количественная определенность целей обычно возрастает по мере перемещения вниз по уровням иерархии системы управления. На верхних уровнях цели носят общий (качественный) характер, в значительной мере предопределяющий общественно-политическими функциями системы. Эти глобальные стратегические цели разворачиваются в совокупность соподчиненных целей, задач, которые конкретизируются и все более детализируются.

По отношению к целям одного уровня иерархии принято вводить понятие приоритетности, характеризующее степень важности данной цели по сравнению с другими целями того же уровня. Поэтому наряду с многоуровневой системой целей "появляется" и многоуровневая система приоритетов, но об этом на практике обычно забывают и акцентируют, как правило, внимание на каком-либо одном, двух приоритетах. Например, выделя-

ют приоритетную "бюджетную" отрасль при распределении бюджетных средств, а другие сферы деятельности становятся "ведомыми". Через некоторое время обозначаются другие приоритеты, на смену которых "приходят" новые и т.д. Все это характерно для тех или иных программных документов федерального и регионального уровней.

В этой связи хотелось бы переосмыслить методику формирования системы целей, задач программных государственных документов и обратить внимание на следующее обстоятельство. Например, при разработке среднесрочных программ социально-экономического развития формируются стратегические цели повышения качества жизни населения, построения социально-ориентированной конкурентоспособной рыночной экономики. Программа заканчивается, принимаются новые или обновленные стратегические цели без указания на то, а на сколько близко мы приблизились к достижению этих стратегических качественных целей. Отчитываются обычно за выполнение конкретных количественных целей, например, за выполнение объемных промышленных и экономических показателей. Даже эффективность работы региональных руководителей федеральное руководство оценивает по системе показателей, отражающих объемные значения социально-экономического развития региона.

Если стратегическая цель построения конкурентоспособной экономики является долгосрочной и может быть достигнута через десятилетия, то она должна "присутствовать" в каждой программе социально-экономического развития страны или регионов. Аналогичный вывод относится и к стратегической социальной цели, направленной на повышение качества жизни населения.

Это и не случайно, так как с выполнением стратегических качественных целей РФ происходит то же самое. Уровень инфляции, ставка рефинансирования, курс доллара и другая рыночная фразеология отодвинула на второй план базовые вопросы, связанные, например, с эффективностью производственных отношений, действующих в стране. Даже оценки нашего общественного устройства не приводятся. Непонятно, у нас капитализм или квазикапитализм или что-то другое, так как проблемы получения значительной добавлен-

ной стоимости, накопления капитала, повышения капитализации предприятий решаются крайне медленно или вообще не поддаются решению. Причины конкретно не указываются, но можно предположить, что отсталые и малоэффективные производственные отношения являются тому причиной. А между тем есть всемирно известные примеры успешных капиталистических компаний. Например, фирма “Кока-Кола” по капитализации значительно превосходит многие промышленные гиганты, в частности, наш “Газпром”.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г. приведена основная стратегическая цель - “достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века”.

В соответствии с Концепцией к 2020 г. Россия должна войти в пятерку стран лидеров по объему ВВП, а уровень дохода и качества жизни россиян к этому времени должны приблизиться к уровню развитых стран, что должно иметь и вполне конкретные выражения. Главный замысел Концепции-2020 – переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному, социально-ориентированному типу развития.

Опять мы видим, что изначально экономическая составляющая стратегической цели опережает ее социальную цель, т.е. средство достижения цели социального благополучия в виде развитой экономики опередило социальную цель. Можно сказать, что это мелочь, но такая логика постановки цели “переместилась” в большинство региональных программ социально-экономического развития, что подчеркивает погрешности в системах государственного управления.

Кроме того из целей Концепции опять неясно какой капитализм или другой тип общественного устройства мы строим, так как особенности инновационного типа развития большинству населения непонятны. Если к 2020 г. мы стремимся, чтобы уровень доходов и качества жизни россиян приблизился бы к уровню жизни развитых стран, то необходимо было бы отметить к каким социальным группам это относится.

В настоящее время богатейшая прослойка страны, которой принадлежит большая

часть всех основных богатств страны уже в разы опередила уровень жизни развитых стран. Поэтому в Концепции многие концептуальные вопросы не нашли отражения. Недаром этот документ вызвал неоднозначную реакцию в отечественном и зарубежном экспертном сообществе, “*Стратегия изначально невыполнима*”, - к такому выводу пришли, например, в начале апреля 2009 г. участники международной конференции в Высшей школе экономики³.

В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию 2000 г. проблемам построения эффективного государства и конкурентоспособной экономики было отведено первостепенное место. Президент страны отмечал “...России нужна экономическая система, которая конкурентоспособна, эффективна, социально справедлива, которая обеспечивает стабильное политическое развитие”.

Прошло десять лет и обозначенные в Послании желаемые параметры системы государственной власти и экономики, а соответственно и социального благополучия до сих пор не достигнуты. С учетом этих примеров и выводов, сделанных ранее, с большой долей вероятности можно утверждать, что население многих социальных групп не достигнет уровня жизни, присущего развитым странам мира. Например, население, так называемых, моногородов, составляющих 24% от общего количества населения страны, в которых градообразующие предприятия не имеют перспектив развития.

И здесь бросается в глаза противоречие, которое до сих пор существует. Мы можем производить первоклассные военные самолеты, стратегические ракеты, корабли, подводные атомные ракетноносцы и ледоколы, атомные электростанции, космические комплексы, стрелковое оружие и многие другие виды сложной техники. У нас передовая наука, всегда было отличное образование, наша молодежь эффективно работает в известных мировых компаниях, а мы за второе “рыночное” десятилетие не можем спроектировать систему принятия и реализации государственных решений, адекватную провозглашаемому стратегическим целям социально-экономического развития.

Поэтому мы считаем, что настало время перейти от формирования целей

типа "повышения качества жизни" к целям обеспечения стабильного функционирования единой системы жизнеобеспечения населения нашей страны, регионов, всех ее подсистем и обеспечения развития системы жизнеобеспечения до уровня социальных и экономических стандартов, соответствующих или близких к уровню развитых стран.

Если эту цель ранжировать на цели, связанные с развитием социальных отраслей и экономики, то дерево целей приобретет конкретику и практическую значимость для проектирования государственно-управленческих решений. Этот вывод подтверждает актуальность ранее сделанного нами предложения о создании "социального" Госплана на уровне страны и регионов. Существующие системы управления социальным развитием страны, а соответственно и экономическим морально устарели и не соответствуют вызовам XXI в.

Поскольку стратегические социальные цели идут впереди экономических, а бюджетные ресурсы находятся в ведении государства, то статус социального Госплана будет выше чем у Министерства экономики РФ и Министерства финансов РФ при определении направлений распределения бюджетных

средств и обеспечении их эффективного использования на социальные нужды, программы, инвестиционные проекты. Это объясняется тем, что прогнозирование и определение социальных потребностей, т.е. реализация маркетинговых функций Госплана, будет давать вектор развитию экономики, формированию бюджета, межбюджетных отношений, государственному "социальному" инвестированию (рис. 4).

В работе И. Василенко⁴ отмечается, что проблема государственного регулирования общественного развития является одной из центральных в теории административно-государственного управления. Исторический опыт показывает, что рыночная экономика, открывая просторы для роста производительных сил (у нас это не очень получается) порождает тенденцию к размыванию социальных ценностей - интеллектуальных, гражданских, нравственных, общекультурных.

Повышение эффективности госрегулирования социальных процессов с середины 1990-х гг. становится предметом пристального внимания международных организаций. Ученые и эксперты предлагают использовать при разработке государственных программ "стратегию синергетического избирательного модульного совершенствования государ-

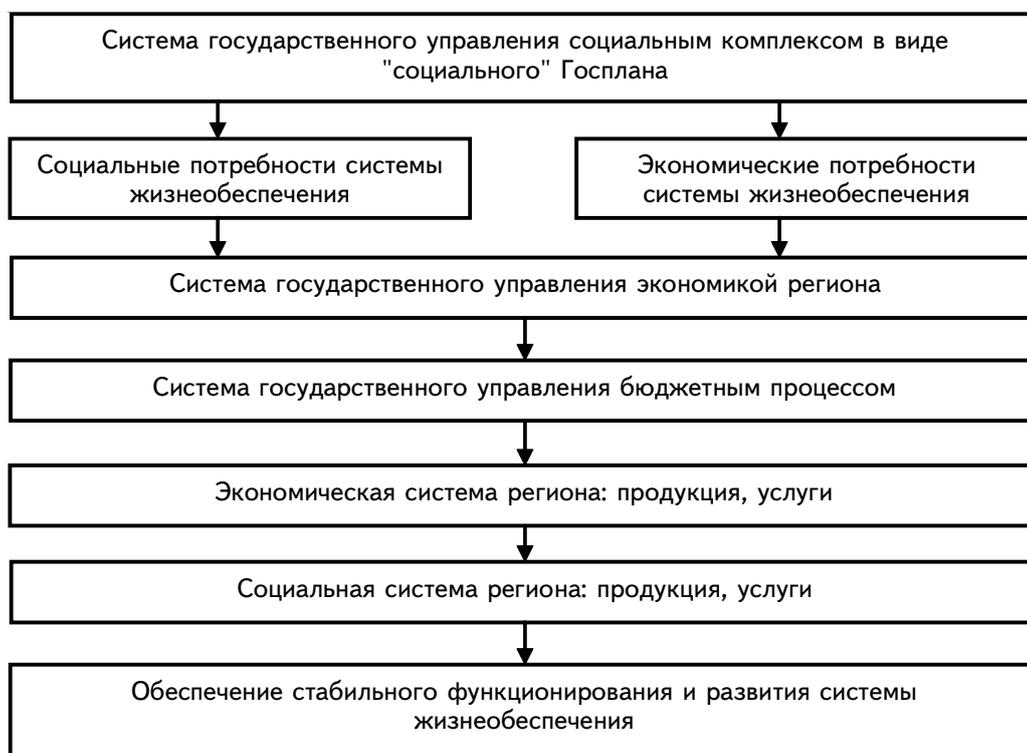


Рис. 4. Схема, поясняющая актуальность создания "социального" Госплана

ственного потенциала”, в которой речь идет, по существу, о стратегии системного долгосрочного планирования общественного развития (до 50 лет) с разбивкой на 5-10-летние циклы. Эксперты предлагают делать акцент именно на долгосрочном планировании, мыслить категориями “крупных стратегий и больших начинаний”. Переход от преимущественно оперативного госрегулирования (1-2 года) к долгосрочному (50 лет) становится реальностью современного госуправления.

При этом следует иметь в виду, что лежащая в основе рыночного общества мотивация индивидуального обогащения создает значительный дефицит коллективного морального воодушевления, необходимого для решения крупных национальных задач. В условиях рынка именно на государство ложится эта сложная гуманитарная миссия - генерировать общезначимые нравственные цели и ценности, способные объединять и вдохновлять большинство граждан. Поэтому чем выше доля ценностных мотиваций в управленческом мышлении, тем больше его способность подчинять конъюнктурные краткосрочные цели стратегическим долгосрочным целям, которым доверяет населения. Поэтому цели типа “повышение качества жизни” морально устарели из-за своей оторванности от общественных реалий. “Замыкать” цели необходимо на конкретных потребностях систем жизнеобеспечения.

В этой связи можно отметить, что сами по себе Программы социально-экономического развития региона для населения мало что значат. Но если реализуются конкретные программные цели и задачи в интересах населения, например, строятся больницы, школы, детские сады, дома, дороги и другие объекты системы жизнеобеспечения населения, то жители могут судить об эффективности республиканского и муниципального руководства по конкретным делам. Именно такой подход реализуется в Удмуртской Республике ее руководством во главе с Президентом А.А. Волковым.

Эксперты считают, что основная ошибка специалистов, работающих над сложными многосоставными документами, в первую очередь, программами социально-экономического развития, состоит в неправильной расстановке акцентов, когда основное место отво-

дится тактическим вопросам, а не перспективным целям. Кроме того к недостатку можно отнести и то, что анализ степени выполнимости стратегических программных целей федерального и регионального уровней, как правило, не проводится.

В программах необходимо четко выделять ключевые пункты - точки бифуркации общественного развития, открывающие возможность альтернативного выбора. Это позволяет своевременно обращать внимание как на грядущие опасности, так и на возникающие благоприятные возможности, которыми надо суметь воспользоваться. Это вывод подтверждает и широкомасштабный кризис.

Задача госрегулирования - снижать вероятность неблагоприятного хода событий, минуя общественные катастрофы. Именно по этому требуется концептуальное стратегическое мышление, дающее осознание глубинной многовариантности и альтернативности общественного развития.

Сегодня любая программа реализуется в условиях нестабильной социально-экономической обстановке, когда сохраняется возможность кризисов, чрезвычайных обстоятельств, катастроф, непредвиденных стихийных бедствий. В современной науке это нашло отражение в термине “стратегическая нестабильность”. В такой обстановке все крупные программы и решения, по мнению экспертов, представляют собой “основанные на догадках азартные игры с историей”. Вместе с тем современная наука много сделала для глубокого понимания фактора неопределенности, а потому к разработке документов необходимо привлекать соответствующих специалистов, в первую очередь, тех кто умеет мыслить системно. Известный ученый нашей страны, академик РАН Н.Н. Моисеев, который был не просто разносторонним авторитетнейшим ученым, математиком, системщиком, но и государственным деятелем, отмечал⁵: *“Понимаете, политик вовсе необязательно должен быть системщиком. Но он должен уметь привлекать таких людей и опираться на них. Вот вам далекий пример: Наполеон взял себе маршала Бертье в качестве начальника штаба. Военный никакой, но это типичный аналитик, с очень хорошо поставленными мозгами. Пришел Де Голль, генерал, что он пони-*

мал в экономике. Пригласил таких людей, как, скажем, Рене Арон, который был идеологом постиндустриализма. Рене Арон не занимал никаких высоких административных постов, просто Де Голль его слушался. Первое, что он сделал, создал комиссию по планированию”.

Кроме того академик отмечал: “Системный кризис проявлялся в том, что государственный аппарат не имел целей обеспечить благополучие и развитие государства”. Отметим, что это высказывание относилось к периоду 1990-х гг., когда шло перераспределение собственности и возникли проблемы, которые не поддаются решению и в наше время.

Использование синергетической стратегии предполагает наличие разнообразных структур для разработки государственной политики. Они образуют открытую сеть госрегулирования, функционирующую на синергетической основе. В эти сети допускаются и поощряются элементы здоровой конкуренции.

Эксперты ООН выделяют два вида подразделений в комплексе госрегулировании: 1) группы по разработке государственной политики при министрах и руководителях, ответственных за принятие решений; 2) научно-исследовательские организации и аналитические центры, уделяющие основное внимание разработке государственных программ и других долгосрочных политических документов и решений.

Эксперты подчеркивают особый междисциплинарный характер знаний, необходимых специалистам в области госрегулирования. Они рекомендуют признать специалистов в области разработки государственной политики высшей элитой в рамках госслужбы и подчеркивают, что для них необходимо создать особые возможности служебного роста⁶.

Сегодня мир вступил на путь кардинальных изменений системы госрегулирования. Отрасли современной науки - информатика, кибернетика, политология, системный анализ, социология, статистика и другие сферы научного знания - готовы предоставить в распоряжение государственных деятелей свои достижения, чтобы сделать процесс общественного развития более управляемым. Однако для эффективных преобразований в области государственного управления требуются не только знания и информация - необходима государственная воля и активные усилия общественности. От последнего условия зависит создание и эффективного функционально-структурного устройства исполнительной власти, в частности, регионального правительства.

В заключение отметим, что создание “социального” Госплана и “умного” аналитического центра небольшого “размера” в структуре регионального правительства положительно скажется на прогнозировании социально-экономического развития, разработке программных и плановых документов, повысит эффективность государственного управления.

¹ Сулакшин С. Системная методология проектирования государственно-управленческих решений // Власть. 2006. № 5. С. 10-19.

² Пляйс Я. Тотальная системная модернизация - абсолютный императив для России // Власть. 2009. № 8. С. 3-10.

³ Там же.

⁴ Василенко И. Новые подходы к разработке государственных программ: рекомендации экспертов ООН // Проблемы теории и практики управления. 2003. № 6. С. 31-36.

⁵ Моисеев Н.Н. Не вижу людей, с которыми можно разговаривать // Эксперт. 1998. № 24. С. 77-79.

⁶ Там же.

Поступила в редакцию 12.10.2009 г.