

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

# **УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ**



МУНИЦИПАЛЬНЫЙ  
ЖУРНАЛ

декабрь  
**2011 №1 (3)**

## УПРАВЛЕНИЕ

ГОРОДОМ:

ТЕОРИЯ

И ПРАКТИКА

№ 1 (3)

декабрь 2011

### Редакционный совет:

Боженев С.А.  
(председатель  
редакционного совета)

Воронов В.А.  
(зам. председателя –  
главный редактор)

Бабинцев В.П.

Гармашев А.А.

Гончарова Л.Н.

Данакин Н.С.

Ильичёв И.Е. – зам.

главного редактора,

ответственный за выпуск

### Редакция:

Сергеева Т.С.,

Стариков Н.В.,

Петров С.А.,

Трапезников С.В.,

Куропата М.В. – отв.  
секретарь

Адрес редакции:

308002,

Россия, г. Белгород,

ул. Генерала Лебеда, д. 2,

МАУ «Институт

муниципального развития  
и социальных технологий»

тел. 8(4722) 233098

e-mail: imrst@mail.ru

Учредитель:

МАУ «Институт

муниципального развития  
и социальных технологий»

## СОДЕРЖАНИЕ

От редакции.....	2
<b>СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ</b>	
<b>Боженев С.А., Ильичёв И.Е.</b>	
Белгород – город добра и благополучия: городской проект солидарного общества .....	3
<b>Гончарова Л.Н.</b>	
Основные аспекты практической философии гармоничного будущего регионального центра .....	13
<b>Петров С.А.</b>	
Использование методов программно-целевого планирования в деятельности органов местного самоуправления .....	17
<b>Шапоренко Т.Н.</b>	
Система индексов как инструмент оценки эффективности реализации Стратегии развития города Белгорода .....	20
<b>БЕЛГОРОДСКАЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНО-ИННОВАЦИОННАЯ СИСТЕМА</b>	
<b>Патрушев В.И.</b>	
БИИС: десять отличий от «Сколково» .....	24
<b>ВОПРОСЫ ТЕОРИИ</b>	
<b>Данакин Н.С., Гайворонская Н.И.</b>	
Место и роль проблемного анализа в системе социального управления .....	26
<b>ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	
<b>Деева Н.Н., Дубинин А.Н.</b>	
Актуальные проблемы управления трудоустройством молодых специалистов .....	35
<b>Начкебия К.С.</b>	
Развитие сферы торговли, общественного питания и бытового обслуживания в городе Белгороде .....	38
<b>Сергеева Т.С.</b>	
Малый бизнес города Белгорода: текущее состояние и система поддержки .....	43
<b>ИЗУЧАЕМ ПРОБЛЕМУ</b>	
<b>Батанова Е.П., Данилюк Л.Е.</b>	
Методологические основы управления социальной адаптацией детей с ограниченными возможностями здоровья .....	49
<b>Булгаков С.Б., Горлов А.С. Губарев А.В.</b>	
К вопросу о маркетинге образовательных услуг.....	61
<b>Воронов В.А., Стариков Н.В.</b>	
О взаимной ответственности городского сообщества при реализации Стратегии развития города Белгорода до 2025 года .....	64
<b>Гөликов Г.Г.</b>	
Государственно-частное партнерство в системе управления жилищно-коммунальным комплексом .....	70
<b>Трапезников С.В.</b>	
Исследование российского опыта разработки муниципальных стратегий .....	77
<b>Ярыгина Д.В.</b>	
Концептуальное осмысление методик реализации федеральной и целевой программы «Жилище» на 2011-2015 гг. на территории города Белгорода и Белгородской области .....	84
<b>Деркач А.В.</b>	
Актуальные вопросы управления проектами и программами в органах государственной власти.....	88
<b>СТАТИСТИЧЕСКАЯ МОЗАИКА</b>	

## **Уважаемые читатели!**

Представляем вам третий номер научно – практического журнала «Управление городом: теория и практика».

Журнал ориентирован на людей, изучающих местное самоуправление и участвующих в нем. Он полезен в повседневной деятельности любого: от обычного жителя до муниципального служащего.

Статьи, опубликованные в нашем журнале, не только освещают вопросы теории, методологии и практики, но и предлагают решение проблем, возникающих в различных сферах местного самоуправления. Начиная с 2003 года администрация г. Белгорода ведет работу по стратегическому планированию развития муниципального образования. Для достижения стратегических целей, ориентированных на повышение благополучия жителей города Белгорода был разработан плановый документ – Стратегия развития города Белгорода до 2025 г.

Третий номер журнала включает в себя данные по реализации процессов стратегического планирования города Белгорода. Выявлены особенности проблемного анализа, его место и роль в системе социального управления. В частности, представлена информация о разработанной системе индексов оценки эффективности реализации плана действий органов местного самоуправления. Разработан уникальный проект - БИИС, решающий задачи интеллектуального, инновационного и технологического развития области.

В журнале представлен городской проект Белгородского сообщества, который раскрывает причины необходимости созидания такого общества, развитие которого базируется на духовности и нравственности, доверии и солидарности.

В разделе практика местного самоуправления освещены вопросы, касающиеся трудоустройства, малого и среднего бизнеса, сферы торговли, общественного питания.

Уделено внимание государственно-частному партнерству в системе управления жилищно-коммунальным комплексом, маркетингу образовательных услуг, целевой программе «Жилище» на 2011-2015 гг., действующей на территории города Белгорода и Белгородской области.

Мы искренне благодарны за интересный материал предоставленный авторами и надеемся на дальнейшее плодотворное сотрудничество.

Журнал приветствует любого автора, если он присылает интересный материал по проблемам местного самоуправления.

**С уважением,  
главный редактор**

**В.А. Воронов**

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ

## Белгород – город добра и благополучия: городской проект солидарного общества

**С.А. Боженков,**

мэр города Белгорода,  
кандидат социологических наук

**И.Е. Ильичёв,**

советник директора МАУ «Института муниципального развития и социальных технологий»,  
доктор юридических наук, профессор

**«Ускорить приход новой экономики может только активное, сплоченное, целеустремленное общество, иными словами, солидарное общество. В создании такого общества я и предлагаю всем вместе нам поработать. И это будет модернизация общества по-белгородски»<sup>1</sup>.**

*Е.С. Савченко,  
Губернатор Белгородской области.*

Куда идёт человечество? – Этот вопрос волнует сегодня, без преувеличения, всех мыслящих людей планеты. Техногенная (индустриальная) цивилизация, в которой мы совсем недолго – по историческим меркам – прожили, при несомненно ускорившемся техническом и технологическом прогрессе принесла человечеству ощутимое ухудшение глобального климата, невиданное усиление природных катаклизмов и не принесла миру покоя: по-прежнему гибнут сотни и тысячи людей, с лица земли стираются целые посёлки и города. Прекращение блокового противостояния не избавило мир от военных и экономических потрясений.

Мировое сообщество в муках ищет выход из положения, по сути угрожающего самому существованию человечества.

Между тем и обрушившиеся на человечество беды, и пути выхода из глобального кризиса ещё в начале прошлого столетия предвосхищал наш отечественный гений академик В.И. Вернадский, формулируя идеи ноосферы, ноосферного развития<sup>2</sup>. И академик Вернадский, и современные его последователи<sup>3</sup> полагают, что именно России суждено стать той путеводной звездой, которая не только укажет миру путь выхода из кризиса, но сама же и поведёт мир по этому пути. Профессор В.И. Патрушев полагает:

---

<sup>1</sup> См.: "Жить не для себя, не для других, а со всеми и для всех". Ежегодный отчет Губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о выполнении программ социально-экономического развития Белгородской области в 2009 году.

<sup>2</sup> См., например: Владимир Вернадский: Жизнеописание. Избранные труды. Воспоминания современников. Суждения потомков. / Сост. Г.П. Аксёнов. — М.: Современник, 1993. — 688 с.

<sup>3</sup> См., например: Человек и общество: ноосферное развитие: Монография / О.С. Анисимов, Г.В. Атаманчук, В.К. Батуринов и др. | Под ред. В.Н. Василенко и др. – М., Белгород: Белгор. обл. типогр., 2011. – 485 с.

ноосферный формат прорастает в местных сообществах в качестве основы их устойчивого развития<sup>4</sup>.

Мы полагаем: путь в ноосферу лежит через солидарное общество. Именно солидарное общество и только оно создаёт всю необходимую совокупность предпосылок возникновения ноосферной цивилизации.

Сегодня нет единой точки зрения относительно того, в какой фазе своего развития находится человечество. Отчасти это связано с осознанием того факта, что мир неоднороден, что в нём «мирно сосуществуют», параллельно развиваются и взаимодействуют разные если не цивилизации, то по крайней мере формы, культурно-исторические типы жизни человечества (Н.Я. Данилевский<sup>5</sup>, А. Тойнби<sup>6</sup>). Философы полагают, что, пройдя через космогенную цивилизацию, охватывающую древнее общество включая эпоху средневековья, всё более плотно взаимодействующие (глобализация) локальные цивилизации прощаются с техногенной (индустриальной) цивилизацией (капиталистическая и социалистическая общественно-экономические формации), формируя новую – антропогенную цивилизацию (информационное общество).

Таким образом, согласно преобладающим сегодня представлениям, мир находится в исторически переходном состоянии. Как всякое переходное состояние оно должно нести в себе признаки прошлого, настоящего и будущего.

Действительно, и в научных журналах, и в популярных публикациях мы встречаем достаточно противоречивые размышления о том, что собой представляет современное общество – является ли оно обществом потребления, гражданским, демократическим, информационным, экологическим, солидарным или же обществом социальной справедливости?

Для ответа на этот вопрос необходимо выделить основные (типичные) признаки перечисленных разновидностей современного общества.

*Общество потребления* родилось в недрах индустриальной цивилизации и поразило «умы и сердца» как представителей капиталистического, так и, в конечном счёте, представителей социалистического строя, а сегодня с успехом проникает в страны и континенты «третьего мира». В этом обществе преобладают сугубо потребительские интересы; оно характеризуется ростом доходов, меняющим структуру потребления в сторону увеличения приобретения товаров длительного пользования, предметов роскоши и индивидуального потребления.

Нравственный признак такого общества – всеобщий эгоизм: личные потребности становятся важнее и выше общественного интереса.

Общество потребления приводит к массовому разобщению людей, по сути, к их скрытой асоциализации. Духовные ценности, воспитываемые общественной, религиозной моралью, отходят на второй план. Эгоизм разрушает семьи, семья перестаёт быть духовной опорой людей. Социальное одиночество провоцирует душевный надлом, расстройства психики, нередко завершающиеся попытками суицида.

Особую опасность общество потребления несёт детям и молодым людям – равнодушие к ним толкает их в сферы мнимых, ложных ценностей, усугубляет конфликт отцов и детей. Дети – в погоне за обладание личными благами – вступают между собой в конкуренцию за родительские средства, обеспечивающие их этими благами – при этом совершенно не считаясь с возможностями родителей и общесемейными потребностями. Россия, увы, тоже не избежала разрушительного воздействия «идеалов» потребительского общества.

*Гражданское общество* определялось ещё Гегелем как «дифференциация, которая выступает между семьей и государством». Это определение не утратило своего значения

<sup>4</sup> См.: Патрушев В.И. Ноосферный формат устойчивого развития местного сообщества // Государственное и муниципальное управление: теория и практика. – 2011. - № 1. – С. 14.

<sup>5</sup> См.: Данилевский Н.Я. Россия и Европа. – М.: Библиотека «Вехи», 2004.

<sup>6</sup> См.: Тойнби А. Постигание истории. – М., 1991.

и сегодня: гражданское общество, его институты – добровольные негосударственные и некоммерческие объединения, действительно, призваны представлять и отстаивать перед государством интересы личности, семьи в широком, обобщённом плане (индивидуальные, частные интересы гражданин отстаивает лично через обращения в органы власти или в суд). Фундаментом гражданского общества является закон, право, а стимулом к правомерному поведению – принуждение, угроза санкций, устанавливаемых законом.

Гражданское общество приживается и «хорошо себя чувствует» в странах, где население и власть издавна воспитывались в духе законопочитания. Пример тому – Западная Европа, США.

Там же, где народ в течение столетий видел лицемерную и жадную власть, люди привыкли жить не по закону, а по складывающимся обычаям. Поэтому ни в развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки, ни, к сожалению, в России гражданскому обществу «светлого будущего» не уготовано в принципе. И потуги Запада внедрить (порою силой) свои идеалы демократии и гражданского общества на большей части нашей планеты изначально обречены на провал. Это следовало бы понимать и некоторым нашим политикам, питающим надежды перенести западные идеалы на нашу почву вразрез укоренившимся традициям и психологии нашего населения.

*Демократическое общество*, о котором также нередко приходится слышать – это фикция. Такого общества нет и быть не может, может быть демократическое государство, в основном законе которого (конституции) и прописываются нормы демократии. Не следует, однако забывать о тех «ножницах», которые в любом государстве, в большей или меньшей степени присутствуют между конституцией «писаной», формальной и конституцией фактической – теми неписаными законами и нормами, по которым в действительности живёт большая часть населения страны<sup>7</sup>.

*Общество социальной справедливости* – практически то же самое, что и гражданское общество, различия в незначительных нюансах, лозунгах. Политики, ратующие за это общество, эксплуатируют простую и понятную мечту многих граждан о недостающей им социальной справедливости.

Однако о какой социальной справедливости можно говорить в обществе, где доходы богатых и бедных разнятся в десятки раз, малый и средний бизнес страдает от произвола и мздоимства чиновника, крупный бизнес вывозит капитал за границу, а потому бизнес в целом в принципе не имеет возможности стать социально ориентированным, отчего страдают и государство, и общество, и рядовые граждане.

*Экологическим* обществом пытается стать, осознавая губительную опасность антропогенного воздействия человека на природу в условиях индустриальной цивилизации. Экологические движения в разных странах с переменным успехом проводят акции в защиту природы, но говорить о том, что общество в целом – в мировом масштабе готово стать экологическим, пока не приходится, даже несмотря на определённые успехи этого движения.

Экологическим обществом станет в рамках ноосферной идеологии, автором которой является академик В.И. Вернадский<sup>8</sup>.

*Информационное общество* объявляется продуктом новейшей, антропогенной цивилизации. Фундамент такого общества, как объясняют его теоретики и апологеты, является информация как первичное и решающее звено общественного развития и удовлетворения основных потребностей человека. Слов нет, информация в современном мире действительно играет всевозрастающую роль. Однако ставить этот признак в качестве главной характеристики новой эпохи, а тем более новой цивилизации представляется неправомерным и даже опасным. Уже сегодня всё отчётливее проступают не только позитивные, но и резко отрицательные стороны информатизации и

<sup>7</sup> См., например: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. – 320 с.

<sup>8</sup> См.: Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. - М: Наука, 1989.

информационной свободы общества, формирующие тенденции деградации личности, в первую очередь молодой, с неокрепшей психикой, с недостаточным иммунитетом к информационной «свободе». Деградации как моральной, нравственной, так и физической. Серьёзными аналитиками всё острее осознаётся необходимость силового ограничения этой свободы. Однако в «правовых», «демократических» государствах эта необходимость сталкивается с сопротивлением апологетов «свободы», апеллирующих к закреплённому в Конституции праву на информацию и праву на свободу распространения информации. Реально же эти права трансформируются в противоестественную и губительную информационную вседозволенность, несмотря на её очевидный вред и для личности, и для общества, и для государства в целом. Общей задачей граждан, общества, государства, международного сообщества является, на наш взгляд, необходимость скорейшего осознания опасностей, которые несёт с собой «свободное информационное общество», выработка действенных мер преодоления этих опасностей.

В качестве пролога к ноосфере как магистральному пути человечества мы видим *солидарное общество*.

Солидарное общество определяется как общность интересов, ценностей и жизненных смыслов, взаимная поддержка, лояльность и сотрудничество граждан и власти в достижении общественно значимых целей.

В России, иных странах, где ещё не утрачены здоровые национальные традиции общинности, общности людей, порой даже в противовес зачастую непонятным и не воспринимаемым населением «законам», солидарное общество имеет более чем весомые шансы на будущее. В качестве объективной предпосылки необходимости перехода к солидарному обществу выступает явный кризис «перезревшего» общества потребления и «незрелого» информационного общества. «Становится всё очевидней, что не капитал, не труд, не прибавочная стоимость и прочие догматы рыночной экономики создают благополучие, богатство и ценности, а создаёт их человек, который сам по себе является высшей ценностью»<sup>9</sup>.

Представляется, что Россия является одной из стран, в наибольшей степени подготовленной к созиданию солидарного общества. По сути, все признаки приведённого выше определения солидарного общества имеют весомые основания как факторы его становления в России.

1). *Общность интересов*. В людях, гражданах нашей страны присутствует глубоко осознаваемая идея: мы – один народ; мы желаем благополучия себе, своим детям и внукам, своему посёлку, городу, району, процветания всей стране.

2). *Общность ценностей*. Социологические опросы показывают: патриотизм, любовь к большой и малой Родине, семья, дети, несмотря на тенденцию к деградации, остаются фундаментальными ценностями для большинства граждан страны. Эти ценности имеют особую весомость в провинции, в сельской местности, в меньшей степени подверженной разьедающему воздействию «общества потребления» и «информационного общества». Но и город не потерян для солидарного общества. Население города, власть, институты гражданского общества, наше духовенство способны объединиться в решении задач очищения и духовного обновления.

3). *Взаимная поддержка*, особенно в трудную минуту, свойственна русскому человеку и сегодня, хотя также имеет тенденцию к ослаблению – в силу эгоизма, культивируемого «обществом потребления». Однако и сегодня сохраняет свою актуальность идея П.А. Кропоткина, видевшего во взаимопомощи мощный фактор эволюции нашего общества<sup>10</sup>. Мы убеждены: взаимная поддержка граждан, граждан и

<sup>9</sup> См.: "Жить не для себя, не для других, а со всеми и для всех". Ежегодный отчёт Губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о выполнении программ социально-экономического развития Белгородской области в 2009 году.

<sup>10</sup> См.: Кропоткин П.А. Взаимопомощь как фактор эволюции. – М., 1902.

власти могут и должны принести неисчислимые полезные плоды, тем самым умножив меру добра в сердцах людей, что само по себе дорогого стоит.

4). *Лояльность* как соблюдение общепринятых правил, норм, предписаний, выполнение своих обязанностей по отношению к другим даже при несогласии с ними издавна укоренилась в психологии русского человека и сегодня воспринимается большинством граждан как естественная норма поведения для себя лично. Мы, русские почитаем традиции предков – нам бы почаще вспоминать и напоминать о них.

5). *Сотрудничество граждан и власти* во все времена в России было проблемой – и остаётся таковой сегодня. Виновной стороной тому, по нашему убеждению, является власть. Люди за столетия привыкли воспринимать власть как жадную и корыстолюбивую, а власть пока ещё не научилась доказывать людям обратное. Делая многое в социальном плане, власть не научилась это объёмно подавать рядовым гражданам. Власть, как правило, не научилась быть *рядом* с рядовым гражданином, каждодневно напоминать ему о себе своими добрыми делами, привлекать его к сотрудничеству в добрых делах. Власть как сидела, так и сидит в своих кабинетах, вместо того, чтобы идти в народ, к людям, распределить между армией своих чиновников каждую улицу и каждый дом, предметно работать с людьми по месту их жительства. И если власть не меняет *стиля* своей работы, *собственных ценностных ориентаций*, благой лозунг «благополучие для всех»<sup>11</sup> для рядовых граждан останется практически не воспринимаемой абстракцией – даже при том, что власть будет иметь вполне конкретные достижения по реализации взятых на себя обязательств.

Таким образом, сегодня де факто отмечается объективно высокая готовность к формированию солидарного общества. Проблемой остаётся *качество* сотрудничества власти и населения.

И власть, и население желают и надеются на перемены к лучшему. Призыв губернатора Белгородской области поработать вместе над созданием активного, сплочённого, целеустремлённого – солидарного общества надо воспринимать не как идею, а в качестве руководства к действию. Это значит, что работа по созданию солидарного общества должна быть поставлена на плановую основу. Это должен быть проект, в котором чётко фиксируются цель, задачи, ожидаемые результаты, способы и ресурсы для достижения цели, порядок управления реализацией проекта. Опыт проектной деятельности в области накоплен немалый, однако такого масштабного проекта ещё не было не только у нас, но, можно смело утверждать, ни в одном регионе России. Главное в этом проекте – его социальная направленность и массовость участников: всё население.

Для нас это – городской проект. И сегодня мы осмысливаем задачи подготовительного этапа этого проекта.

Какой мы видим *цель* этого проекта? – достижение взаимопонимания, согласия и сотрудничества населения города и городских властей должно дать результат, в котором заинтересованы и власть, и люди: **город Белгород должен стать территорией добра и благополучия.**

Взаимопонимания – в том, что власть и население вместе, сообща делают общее дело, добиваясь положительного решения имеющихся проблем – как общественных, так и индивидуальных, частных. Что власть готова помочь каждому нуждающемуся – кому делом, кому добрым полезным советом. Что граждане готовы откликнуться на понятный им призыв власти к сотрудничеству – то ли в вопросах благоустройства, то ли в вопросах воспитания детей, общественной безопасности, общественной поддержки старых и немощных и т.д.

---

<sup>11</sup> См.: Благополучие для всех - вот лозунг сегодняшнего дня / Стенограмма выступления губернатора Белгородской области Е.С.Савченко на заседании областной Думы с ежегодным отчётом об итогах социально-экономического развития Белгородской области в 2010 году // Белгородские известия, 22.11.2011.

Согласия – в том, что без взаимопонимания и сотрудничества становится невозможным успешное решение не только повседневных, текущих задач, но – тем более – решение задач перспективных, имеющих прорывной, инновационный характер, требующих соединения усилий власти и граждан. Задач, дающих неизмеримо более высокий и качественный результат: общее благо, в том числе не только новая экономика, но и качество духовной жизни города, без которого невозможно полноценное благополучие граждан.

Какие задачи должны быть решены на пути к солидарному обществу? – Нам представляется, что путь к солидарному обществу может быть алгоритмизирован.

Во-первых, необходимо определиться с пониманием ответа на вопрос: откуда возникает и как развивается солидарное общество? – Профессор В.П. Бабинцев полагает: существует четыре уровня, на которых формируются отношения доверия и взаимной поддержки:

- семейно-родственный и соседский;
- уровень коллектива (трудовой ассоциации);
- местное сообщество;
- региональное сообщество в целом<sup>12</sup>.

Применительно к городскому сообществу исходя из организационно-практических соображений нам представляется полезным дать более подробную классификацию субъектов солидарного общества. Мы видим восемь таких субъектов:

- граждане как первичная основа солидарного общества;
- семья как ячейка общества;
- соседские сообщества;
- трудовые, учебные коллективы;
- институты солидарного общества;
- муниципальное сообщество в целом как солидарная городская община;
- духовенство;
- муниципальная власть.

Таким образом, создаваемое солидарное общество будет иметь объёмную структуру, в которой её элементы пронизывают друг друга, взаимодействуют друг с другом, оказывают взаимное влияние. Впрочем, эта структура уже существует – в её современной форме и современной идеологии, которая – не форма, а именно идеология – сегодня не устраивает ни власть, ни граждан. Но форма есть и она готова к переменам. И эту готовность необходимо использовать для достижения поставленной цели: город Белгород должен стать территорией добра и благополучия.

Теория, таким образом, вселяет оптимизм: субъекты, формирующие солидарное общество, известны. Они здесь, рядом с нами, а мы – внутри этих субъектов. Созидание солидарного общества следует начинать с себя и своего ближайшего окружения.

Известны и социальные технологии, позволяющие оказывать эффективные воздействия на различные социальные группы<sup>13</sup>.

Понимание солидарного общества как объёмной структуры позволяет по-новому взглянуть и на совокупность задач, которые требуют решения в период становления этого общества. В течение этого периода гражданин, семья, соседское сообщество, коллектив, местное сообщество выступают скорее не как *субъекты* солидарного общества, а в качестве *объектов управленческих воздействий*, целью которых как раз и является их трансформация в активных сторонников и участников солидарного общества (солидарной городской общины).

---

<sup>12</sup> См.: Бабинцев В.П. Солидарное общество как региональный проект // Государственное и муниципальное управление: теория и практика. – 2011. – № 1. – С. 22.

<sup>13</sup> См., например: Н.С. Данакин, А.В. Кийков. Социальный капитал городского поселения: диагностика и управление: Монография. – Белгород: ИП Остапенко, 2010. – 187 с.; Патрушев В.И. Основы общей теории социальных технологий. – М.: Изд-во ИКАР, 2008. – 320 с.

1) *Гражданин* играет роль объекта при формировании солидарного общества и становится его субъектом, когда такое общество сформировано.

Для того чтобы рядовые граждане стали активными творцами и реально дееспособными участниками солидарного общества – прав профессор В.П. Бабинцев – сегодня необходимо преодолеть огромной высоты барьер: инерционности мышления, политической апатии, предрассудков, неверия власти и т.д.

Поэтому предстоит проделать длительную и непростую работу по формированию у людей новой психологии: «не для себя, не для других, а со всеми и для всех». Это – самая сложная, но и самая главная задача, не решив которой, мы не получим солидарного общества.

Мы верим, что наши сограждане не только поддержат идею формирования солидарного общества, но найдут и выдвинут своих представителей в его институты.

2) *Семья*. В здоровой семье всегда есть и доброе согласие – основа солидарности. Семья как объект при формировании солидарного общества нуждается в необходимой, простой по форме и глубокой по содержанию информации о целях и задачах солидарного общества, тех возможностях, которые открывает это общество для каждого члена семьи и семьи в целом. От семьи мы вправе ожидать как выдвижения её представителей в институты солидарного общества, так и коллективного участия в его деятельности по месту проживания.

3) *Соседское сообщество* также нуждается в поддержке – сначала в информационной, а затем и в организационной. Поддержке, которая поможет соседскому сообществу осознать свой потенциал, а затем и использовать его для общего блага.

Нам представляется, что этот потенциал «спрятан» в территориальном общественном самоуправлении<sup>14</sup>, которое открывает широчайшие возможности, во-первых, для самореализации граждан в неформальной обстановке по месту жительства, во-вторых, для укрепления взаимопонимания и сотрудничества между населением и муниципальной властью.

Но главная задача, которую с успехом могут решать и зачастую решают соседские сообщества – создание такого соседского микроклимата, в котором каждый чувствует себя не одиночкой общества потребления, а уважаемым и необходимым, полезным членом соседской общины, городского сообщества в целом.

4) *Коллектив* (производственный, учреждения, учебного заведения и т.д.), конечно же, должен решать задачу формирования благоприятного внутриорганизационного климата, социально ориентированной корпоративной культуры, как совершенно справедливо считает проф. В.П. Бабинцев. Однако в контексте созидания солидарного общества, городской общины любой такой коллектив, его руководство должны осознать свои цели и задачи, определить свой вклад в копилку общих усилий.

О чём идёт речь? – Всё о той же социальной ответственности – и не только бизнеса, но любого учреждения и каждого учебного заведения. Дополнительной ответственности за пределами рабочего дня и рабочей недели. Ответственности за чистоту и порядок не только в учреждении, но и на прилегающей территории, безопасность не только производственную, но и общественную. Как только соответствующая организация включится на деле в решение этих и иных общественно значимых задач, она тут же станет полноправным субъектом солидарного общества.

---

<sup>14</sup> См., например: Боженков С.А. Общественное самоуправление как фактор стратегического развития муниципального образования. / В сб.: Общественное самоуправление как фактор стратегического развития муниципального образования: Матер. Всероссийской научно-практич. конф. Белгород, 17 декабря 2008 г. – Белгород: КОНСТАНТА, 2008. – С. 10; Боженков С.А. Общественное самоуправление как условие развития внутригородских территорий / В сб.: От общественного самоуправления к гражданскому обществу: Материалы «круглого стола. Нормативные документы. – Белгород: Областная типография, 2008. – С. 7; Ильичёв И.Е. Территориальное общественное самоуправление. – Белгород: МУ «Институт муниципальных проблем», 2010. – 155 с.

Вправе ли мы ставить такие задачи перед трудовыми коллективами и учебными заведениями? А почему нет? Ведь все они функционируют в городе, на территории города, пользуются всеми благами, которые им город предоставляет – надо воздавать и отдавать городу то, что сделает его ещё более комфортным и более эффективным для всех, на общее благо. Тем более, что это не требует особых материальных затрат. Но требует усилий организационных, воспитательных и самовоспитательных.

5) *Институты солидарного общества*, мы полагаем, по мере его становления вберут в себя ныне здравствующие институты гражданского общества, наполнив деятельность этих институтов новым содержанием и идеологией. Но их количество многократно вырастет в силу того, что в созидание солидарного общества, как мы надеемся, включатся многочисленные коллективы предприятий и учреждений, образовательных учреждений, дворовые сообщества и т.д. Все они станут активными участниками, действующими лицами формирования солидарной городской общины.

Достойное место в реализации проекта могут занять представители и организации ведущих политических партий. Активное участие в проекте поможет им добиться лучшего понимания и поддержки со стороны рядовых жителей города.

6) *Местное сообщество* в целом в лице уже упомянутых институтов гражданского общества, интеллигенции, представителей СМИ, как нам представляется, уже сейчас находится в состоянии высокой готовности влиться в солидарное общество. Оно нуждается, разве что, в подсказке: «процесс пошёл» и этот процесс нуждается в поддержке местного сообщества.

7) Особую надежду мы возлагаем на наше *духовенство*. Оно и сейчас ведёт огромную работу, неся людям идеалы и ценности православия. Идеи солидарного общества вполне вписываются в эти идеалы и ценности. Мы надеемся, что наши батюшки, идя в народ по призыву нашего Патриарха Кирилла<sup>15</sup>, возьмут на себя и труд разъяснения людям полезности солидарности, солидарного общества, обратятся к верующим с рекомендацией не только поддержать идею формирования городской общины как воплощения солидарного общества, но и стать его активными участниками.

8) *Местная власть* сегодня по необходимости и только на «стартовый» период должна встать во главе движения к солидарному обществу – в качестве организующей силы.

Однако в солидарном обществе задачи и функции самой местной власти должны коренным образом измениться: власть из кабинетов должна переместиться к своим согражданам, раскрепить себя за территориями – домами, кварталами, улицами и т.п. Чиновник – представитель власти в идеале должен в лицо и по имени знать своих сограждан, болеть за которых и взаимодействовать с которыми он будет обязан не только по должностному регламенту, но и по совести гражданина – субъекта всё того же солидарного общества. Рядовой гражданин при этом получит возможность адресоваться со своими проблемами не к власти «вообще», а к конкретному человеку, которого уже и чиновником-то называть станет неудобно – это будет доверенное лицо этого гражданина и его соседей в местной исполнительной власти.

Власть тем самым также становится субъектом солидарного общества.

С чего начинать созидание солидарного общества, коль мы проговорили необходимые организационные аспекты? – Нам представляется, начинать надо с общественного обсуждения идеалов и символов солидарного общества. Не претендуя на полноту, мы в качестве предварительной идеи выносим предложение о формировании в нашем городском солидарном обществе пяти «культов», вокруг которых может строиться соответствующая организационная работа.

1. *Культ материнства и детства.*

---

<sup>15</sup> См.: Слово Святейшего Патриарха Кирилла на встрече с общественностью Московской области // Государственное и муниципальное управление: теория и практика. – 2010. - № 1. – С. 5.

Давайте, хотя бы и вслед за японцами, считать, что дети – это божий дар, как можно больше уделять им внимания всем миром. Всем миром мы должны уберечь наших детей от алкоголя и наркомании. Всем миром мы, а не только полиция, должны следить за тем, чтобы на наших улицах не оставалось детей после 10 вечера – в соответствии с законом Белгородской области<sup>16</sup>, ради их же и нашей общей пользы. Всем миром мы должны показывать нашим детям, что их родной город – это воистину территория добра и благополучия, где им будет комфортно и сегодня, и завтра, когда они станут взрослыми. Всем миром мы должны готовить наших детей к восприятию идеалов солидарного общества как нормы нашего общего бытия.

Всем миром мы должны воспитывать в себе и других культ матери. А это значит, что и семья, и школа, и общество должны готовить девочек к тому, что они скоро станут мамами, учить их, как надо себя вести сегодня и как самих себя готовить к роли жены и матери. И мальчиков воспитывать соответственно: в уважении к девочке, матери их будущих детей.

### *2. Культ стариков.*

Этот культ не постесняемся позаимствовать у народов нашего Кавказа.

Не должно быть брошенных стариков: больные и увечные, особенно одинокие люди должны быть под надзором общественности – соседей, органов территориального общественного самоуправления, управляющих кампаний, органов здравоохранения.

Стариков надо самым энергичным образом возвращать к активной жизни в городской общине – в качестве наставников молодёжи, организаторов просветительной и оздоровительной работы с населением по месту жительства. Везде, где это возможно и необходимо, надо создавать Советы старейшин, придавая им статус гласа народного, который, как известно, есть глас Божий.

Эти меры, безусловно, не только продлят жизнь старикам – хотя бы от сознания собственной полезности обществу, но и ускорят приближение солидарного общества. А уж власть благодаря такому вниманию к старикам получит гарантированную поддержку всего общества.

### *3. Культ семьи.*

Идя в солидарное общество, формируя городскую общину, мы должны, наконец, понять, что семья не только была, но и навек останется важнейшей ячейкой общества. Общества здорового и крепкого, а не распадающегося на замкнутых в себе и на себя индивидуумов. Общества, основу которого составляют и которое формируют счастливые семьи.

Здоровому обществу нужна не локальная семья – муж-жена-ребёнок, или, как всё чаще случается, мама-ребёнок, а семья наша, российская, патриархальная, в которой много детей – даров Божиих. Семья, в которой почитают и не бросают стариков с их мудрыми наставлениями и духовной поддержкой. В которой любят бабушек, матерей и сестёр как источник тепла и бесконечной доброты, в которой уважают мужчин за то, что они оправдывают своё звание трудами своими во благо семьи.

### *4. Культ человека труда.*

«Становится все очевидней, что не капитал, не труд, не прибавочная стоимость и прочие догматы рыночной экономики создают благополучие, богатство и ценности, а создает их человек, который сам по себе является высшей ценностью», совершенно справедливо утверждает Губернатор Белгородской области Е.С. Савченко<sup>17</sup>.

Человек труда в современном обществе, идущем по пути инновационного развития – это профессионал высочайшей квалификации, человек высокой культуры и душевной

<sup>16</sup> См.: Об ответственности родителей за воспитание детей / Закон Белгородской области от 31 января 2005 г. № 167. – Ст. 3.

<sup>17</sup> См.: "Жить не для себя, не для других, а со всеми и для всех". Ежегодный отчет Губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о выполнении программ социально-экономического развития Белгородской области в 2009 году.

щедрости. Это человек открытый для всего нового, готовый работать над собой, собственным профессиональным и духовным ростом, но и готовый щедро делиться с другими своим богатством – культурой и профессионализмом. «Жить не для себя, не для других, а со всеми и для всех».

Таким мы видим идеал современного белгородца, человека, формирующего основу нашей городской солидарной общины.

И напротив, мы полагаем, городская община не будет поддерживать асоциальную психологию отдельных своих сограждан, будет искать способы благотворного воздействия на них – ради их же и общественной пользы.

#### *5. Культ большой и малой Родины.*

Как не любить эту землю прекрасную – наше Святое и светлое Белогорье? Этих людей, творящих добро – со всеми и для всех?

К стыду великому, мы совсем недавно в своём стремлении «стать как они» даже стеснялись признаться в том, что мы патриоты, что мы любим свою страну и свой край родной. Это время, к счастью, уходит в прошлое, но и сегодня ещё хватает поводов, особенно у молодёжи, поглядывать «на сторону». Задача городской общины – граждан и власти – создать все условия для того, чтобы всякий желающий нашёл себе достойное применение на своей малой Родине: «где родился, там и пригодился».

«Пять культов» близки и понятны россиянам, дело «за малым»: добиться, чтобы они вошли в плоть и кровь нашей общественной психологии – и чиновника, и бизнесмена, и рядового гражданина, чтобы они стали «моральным кодексом» солидарного общества. Тогда-то каждый отдельный человек воистину станет высшей ценностью – и для власти, и для общества, и для окружающих близких – родственников, соседей, коллег по работе.

В заключение – снова о власти. Власть выступила инициатором проекта, она должна его и возглавить – на первых порах, организационно. Затем, по мере формирования актива городской общины и опираясь на него, власть сможет передать этому активу управление проектом. Получив бесценный канал информации о нуждах и запросах рядовых граждан, власть, раскрепив своих чиновников за улицами, кварталами, домами и т.д. (см. выше), получит механизм оперативного разрешения имеющихся и возникающих у города проблем.

Успешное решение проблемы в масштабах региона предсказывает теория<sup>18</sup>. Есть в области и конкретный опыт<sup>19</sup>, который может быть взят в качестве основы для распространения. Этот опыт показывает, что солидарное общество не только достижимо, оно уже в нас и рядом с нами. Нужно только, засучив рукава, соединить наши – населения и власти – усилия ради достижения благополучия для всех и на долгие времена.

---

<sup>18</sup> См., например: Бабинцев В.П. Солидарное общество как региональный проект // Государственное и муниципальное управление: теория и практика. – 2011. № 1. – С. 22.

<sup>19</sup> См.: Головин А.И. Точки роста – путь инноваций // Государственное и муниципальное управление: теория и практика. – 2011. № 1. – С. 53.

**Основные аспекты практической философии  
гармоничного будущего регионального центра  
(первые (поворотные) шаги на примере муниципального образования  
«Город Белгород»)**

**Л. Н. Гончарова**

заместитель главы администрации города Белгорода  
по экономическому развитию,  
доктор экономических наук

*«Будущее – это Прошлое, прошедшее через  
Настоящее».*

*«Гармоничное будущее неизбежно - потому, что  
это замысел Божий, замысел Творца и Создателя».*

(основополагающие аксиомы)

Сегодня мировая цивилизация в целом, и Россия, в частности, находятся в состоянии духовно-нравственного и социально-экономического кризиса, стремительно двигаясь к глобальной катастрофе.

Сегодня Природа поставила перед человечеством ультиматум: или апокалипсис (конец света), или безотлагательная трансформация мировой социально-экономической системы в её «ноосферное состояние»<sup>1</sup>.

Поэтому актуальность поворота человечества на путь гармоничного, основанного на принципах ноосферной философии, развития в деле спасения планеты и жизни на Земле не требует особой аргументации.

Основополагающим условием спасения планеты Земля мы видим в восстановлении и развитии «духовной составляющей» в системе жизнедеятельности человеческой цивилизации: «природа - духовность - производство - природа». Нашей целью должно стать обеспечение ноосферной трансформации образа мышления и сознания, созданного на этапе развития и становления рыночной экономики, глобального «общества потребления», в котором человек потребляет что-то не потому, что это ему необходимо, а потому, что это есть у соседа или престижно. Гармоничная личность должна иметь более высокий уровень интеллектуального и нравственно-духовного развития, чтобы понять, что для его здоровья и счастья нужно не так уж много материального, а вот нравственно-духовного, как раз, требуется намного больше. Человек создан Богом по «своему образу и подобию», а поэтому он обладает уникальной способностью быть гармонично-сбалансированным, то есть: находить согласие с самим собой, обществом и природой; находиться в благополучной экологической обстановке; быть здоровым; совершенствовать свой образ жизни, нравственность и духовность.

Не акцентируя наше внимание на процессах и явлениях, требующих изменения условий обеспечения жизнедеятельности мирового сообщества, можно утверждать, что мы вступили в новые условия функционирования мировой социально-экономической системы. Окружающая среда уже не пассивна, каковой она была на предшествующем этапе развития нашей цивилизации, а проявляет возрастающую агрессивную активность, вступая во все более тесное взаимодействие с человеком и человечеством. Неуправляемое развитие мощной биологической силы мировой цивилизации угрожает человечеству

---

<sup>1</sup> «Ноосферное состояние» - эволюционное состояние биосферы, при котором разумная деятельность человека становится решающим фактором ее развития.

нарушением равновесного состояния циклов развития и структур Биосферы, поэтому возникла неотложная необходимость гармонизации взаимоотношений Человечества с Природой.

Состояние возрастающей агрессивности взаимоотношений Природы и Человечества, для упреждающего решения ключевых проблем жизни всего человечества, требует ноосферного мировоззрения и мышления. Человечеству нужна новая практическая философия<sup>2</sup>. Для России это - философия жизни и философия морали, базирующиеся на национальных традициях и историческом опыте развития российской государственности. Хочу обратить ваше внимание на то, что проведение инновационной модернизации и реконструкции социально-экономической системы в нашей стране, дают России значительные преимущества перед другими странами мира в стартовых условиях формирования ноосферных начал стратегии устойчивого развития.

С удовлетворением и пониманием личной ответственности акцентирую ваше внимание на том, что Белгородская область практически первой в стране и мире провозгласила формирование интеллектуально-инновационной системы региона, как базовой основы стратегии ноосферного развития<sup>3</sup> социально-экономического развития.

Реализация на территории Белгорода Концепции создания Белгородской интеллектуально-инновационной (БИИС) ставит перед администрацией города задачу по формированию условий эволюционной трансформации доноосферного состояния социально-экономической системы «Город Белгород» в её ноосферное состояние, что предполагает поэтапное достижение триединой цели - «Ноосферный город Белгород», то есть, нам предстоит:

Первая составляющая - воспитание «ноосферного горожанина». Целью составляющей является формирование гармоничной, интеллектуально, физически, духовно, нравственно развитой и социально адаптированной личности. Методологические основы системы воспитания:

- экономичное, целостное, двуполушарное мышление;
- развитие творческих способностей и интуиции через воспитание мышления;
- формирование представлений о живой и неживой природе посредством развития всех каналов восприятия;
- выработка навыков наблюдения за природными явлениями и бережного отношения к природе.

Вторая составляющая - обустройство «ноосферной территории». Цель обустройства определена нами как обеспечение экологической, технологической, энергетической, экономической и личной безопасности жизнедеятельности населения в гармонии с окружающей средой. Базовые принципы обустройства:

- использование и развитие природных сил в интересах человека;
- рост производительности труда;
- рациональное природопользование;
- сохранение и развитие здоровья населения;
- во имя человека, во благо человека на территории добра и благополучия.

Третья составляющая - сформировать «ноосферную городскую общину». Цель - вывод городского сообщества из социальной депрессии для его активного участия в строительстве гармоничного будущего. Методология - формирование первичных ячеек солидарного местного самоуправления, консолидированных общей идеей, общей этикой и общей идеологией.

Оценивая стартовые условия реализации БИИС на территории нашего города, считаю необходимым отметить, что практических алгоритмов, разработанных методик и

---

<sup>2</sup> Практическая философия – философские дисциплины о человеческой деятельности.

<sup>3</sup> Концепция создания Белгородской интеллектуально-инновационной системы / Приложение к распоряжению правительства Белгородской области от 28 февраля 2011 г. № 75-рп.

программ действий отечественная и зарубежная практика дать нам не может. Их просто нет. Есть основательные и локальные научные разработки по основным аспектам ноосферной проблематики и десятки сотен Консалтинговых фирм, паразитирующих на этой тематике. Следовательно, всё нам придётся делать впервые: и организовывать (формулирование научно-исследовательской проблематики для передачи организациям и учреждениям региональной и федеральной Науки) разработку научного обоснования, и обеспечивать (концептуально и методологически) практику применения.

Мы планируем начать реализацию ноосферной стратегии развития социально-экономической системы «Город Белгород» с решения трёх организационно-концептуальных вопросов:

Первый - формирование органа управления и сопровождения интеллектуальной составляющей городской интеллектуально-инновационной среды. Таким органом может быть сектор (или целевая группа) из четырёх, с последующим расширением, по мере необходимости, специалистов проектного управления развитием прямого подчинения заместителю главы администрации города в составе аппарата администрации города. В задачи группы включается:

а) разработка методических рекомендаций по составлению Концепций ноосферного развития и дорожных карт их реализации;

б) формирование технических заданий и условий для систем программного обеспечения процессов воплощения «Концепций развития», имеющих возможность с помощью логического блока (или процессора) настраивать свои параметры в зависимости от состояния внешней среды и сопровождение их (технических условий) реализацию;

в) концептуальное обеспечение и сопровождение адаптации к «ноосферной траектории развития» трёх главных направлений Стратегии развития Белгорода до 2025 года. А именно:

- «Обеспечение устойчивого развития города» - «Обеспечение устойчивого развития города, как умной территории»;

- «Инвестиции в человека» - «Инвестиции в человека средство формирования гармоничной личности»;

- «Развитие местного самоуправления» - «Развитие местного самоуправления в направлении формирования городской солидарной общины».

Обобщение опыта по формированию, обучению и организации работы данной группы даст возможность создать и реализовать дорожную карту «Перевод работы структур администрации города по критериям будущего».

Второй - формирование органа управления и сопровождения инновационной составляющей городской интеллектуально-инновационной среды. В качестве такого органа мы предлагаем создать городской инновационный центр (ГИЦ), как ассоциированного юридического лица региональной корпорации «Развитие». Главная задача ГИЦ - настройка, нормативное обеспечение и корректировка процессов создания и реализации инновационных товаров и услуг в логической цепочке «разработка новых идей (сфера Науки – учёные и практики исследователи) – превращение этих идей в продукт (сфера Практики – инженеры и технологи) – продвижение инновационной продукции на рынках (сфера Бизнеса)». На «площадке» ГИЦ будет создана городская база внедрения инновационных идей и новаций, обеспечиваться разработка технологий и производственных линий их реализации в товары и услуги, формироваться эффективный рынок сбыта.

Третий - разработка и утверждение ноосферного паспорта города (НПГ), как информационно-нормативного документа содержащего описание ноосферного состояния системы координат «природа – духовность – производство – природа» и дорожной карты «Ноосферный город Белгород».

Мы рассматриваем НПГ, в первую очередь, как сетевую систему научно обоснованных и сбалансированных по законам «природы» показателей, критериев и индикаторов:

- экологической, технологической, энергетической, экономической, информационной, нравственно-духовной и социально-гуманитарной безопасности ноосферного состояния социально-экономической системы «Город Белгород»;

- устойчивости «траектории» её эволюционной трансформации из доноосферного в ноосферное состояние.

Во-вторых, НПГ, это информационное поле (электронное и формируемое посредством СМИ) отчётности администрации города о состоянии и планах движения по «траектории» перехода социально-экономической системы «Город Белгород» в ноосферное состояние (Умный город) и реализации целей и задач городской интеллектуально-инновационной среды.

В-третьих, НПГ, это широкая, электронная и формируемая средствами СМИ, дискуссионная площадка о состоянии, принципах, предметном содержании, средствах, методологии формирования и реализации городской интеллектуально-инновационной среды. Планов действий органов местного самоуправления в рамках Стратегии развития городского округа «Город Белгород» до 2025 года, Программы «Умный Город», а также других тематик в рамках стратегии и тактики ноосферной трансформации социально-экономической системы «Город Белгород».

В-четвёртых, НПГ, это базовое учебное пособие для организации предметного всеобуча населения Белгородской агломерации основам ноосферной жизнедеятельности человека в условиях формирования солидарной общины.

Если решение первых двух вопросов не представляет особых теоретических и практических трудностей, то для реализации третьего вопроса потребуется значительная теоретическая и практическая подготовка.

Хочу акцентировать ваше внимание на том факте, что для формирования НПГ необходимы система и оценочный уровень сбалансированных показателей, критериев, индикаторов ноосферного состояния социально-экономической системы, то есть, оценки ноосферной безопасности жизнедеятельности каждого горожанина и системы в целом. В нашем понятии «ноосферная безопасность» это: экологическая, технологическая, энергетическая и экономическая, информационная, нравственно-духовная и социально-гуманитарная безопасность.

Разработка системы и определение оценочных уровней сбалансированных по законам гармонии человека и природы показателей, критериев и индикаторов ноосферной безопасности возможна только путём консолидации возможностей и усилий Науки и Практики, реализовать которую мы предлагаем посредством проведения ряда региональных научно-практических конференций (по группам безопасности). Проведение РНПК предусматривает приглашение к участию в них представителей ВУЗов, научно-исследовательских организаций, производителей, контролирующих органов федеральной, региональной и муниципальной власти, духовенства, культуры, общественности, правительства области и муниципалитетов. По итогам каждой РНПК будут выработаны соответствующие оценочные критерии, поручения, мероприятия и рекомендации, которые станут нормативной базой ноосферного будущего нашего города.

Практика разработки Концепций развития и дорожных карт их реализации с использованием принципов проектного управления и управления проектами будет рассмотрена нами в последующих двух статьях по этой тематике.

# **Использование методов программно-целевого планирования в деятельности органов местного самоуправления**

**С.А. Петров,**

**главный специалист сектора социальной проблематики и безопасности жизни МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий»**

Программно-целевое планирование (далее – ПЦП) активно используется органами местного самоуправления г. Белгорода с конца 90-х гг. XX в. при подготовке городских целевых программ (далее – Программа) Тем не менее, не у всех чиновников имеется понимание сущности ПЦП, следствием чего в проекты городских целевых программ приходится вносить значительные коррективы.

ПЦП построено по логической схеме «проблема – цель – задачи – мероприятия – ресурсы – исполнители – контроль».

Необходимым условием для начала планирования является наличие определённой общественной потребности, т.е. проблемы, требующей решения. Однако одной потребности недостаточно, нужны ещё определённые условия и гарантии: социально-экономические, юридические и технические.

Постановка цели и задач при ПЦП представляет собой формирование т.н. «дерева целей», развернутой и распределенной по уровням совокупности целей и задач. «Дерево целей» позволяет выявить главную цель и весь комплекс задач, которые, в свою очередь, реализуются через систему ресурсно обеспеченных мероприятий.

Завершающей стадией в ПЦП является определение исполнителей и организация форм и методов контроля за исполнением программы. Необходимо отметить, что особенностью ПЦП является не просто прогнозирование будущих состояний системы, а составление динамичной программы достижения желаемых результатов.

К недостаткам ПЦП относится, во-первых, методическая незавершенность. К настоящему времени не создано чётких, устоявшихся определений по широкому кругу концептуальных положений разработки и реализации комплексных программ, отсутствует единая точка зрения исследователей на основополагающие понятия ПЦП, соотношение плана и целевой комплексной программы. Во-вторых, «забывчивость» систем управления. Имеется в виду ситуация, когда на каком-то этапе своего развития системы управления начинают утрачивать связь с проблемами, для решения которых создавались. Кроме того, часто наблюдается несоответствие затрачиваемых ресурсов социальной значимости проблемы, что не способствует ее успешному решению. В-третьих, отсутствие адекватных методик расчёта эффективности отдельных программ. В результате невозможно объективно обосновать необходимость создания программы и соответствующей системы управления для решения какой-либо конкретной проблемы. В-четвертых, недостаточная оперативность. Иногда с момента появления проблемы до момента реализации программы по ее решению проходят годы, в течение которых обществу наносится невосполнимый ущерб от игнорирования проблемы.

Анализируя недостатки ПЦП, можно сделать вывод, что все они связаны с недостаточностью научной базы по данному вопросу. Следовательно, для оптимизации процесса ПЦП необходимы дальнейшие и более глубокие научные разработки в этой области.

При ПЦП существенное значение принадлежит методам планирования и прогнозирования. Существует множество различных методов. Рассмотрим те из них, которые применяются в ПЦП.

1. Эвристические методы. Методы этой группы субъективны и неотделимы от лица, делающего прогноз. Это, прежде всего, методы социологических исследований

(применяются для определения текущего положения) и экспертные методы (для более точного построения прогноза).

2. Экономико-математические методы. При применении методов этой группы активно используются объективное наблюдение и измерение показателей. Затем с помощью расчетов и математического моделирования делается прогноз. Особое место в этой группе занимают статистические методы, которые позволяют с высокой степенью достоверности определить различные состояния исследуемой системы.

3. Методы подготовки планов включают в себя эвристические и математические методы. Среди математических методов подготовки планов особое место занимают методы оптимального планирования.

Все методы прогнозирования обладают своими достоинствами и недостатками. Поэтому для достижения эффективного результата рекомендуется комбинировать их друг с другом.

Отсутствие у чиновников понимания сущности ПЦП приводит к различным недочетам и ошибкам при подготовке проектов Программ.

Существующие на сегодняшний день городские целевые программы (далее – Программы) регулируются постановлением администрации города Белгорода от 27 апреля 2009 № 75: «Об утверждении положения о порядке разработки, утверждения и реализации городских целевых программ (в редакции постановлений администрации города Белгорода от 19.08.2010 № 136 и от 11.07.2011 № 111)». Данное постановление содержит сведения по Программам, начиная от их разработки и заканчивая оценкой эффективности. Необходимо отметить, что МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» проводит анализ проектов Программ и в случае необходимости представляет предложения по их корректировке. Изучение реализованных программ в 2007-2011 гг. и осуществление экспертных заключений проектов Программ позволили выявить наиболее распространенные ошибки и недочеты при их подготовке.

Несоответствие заголовков разделов проекта Программы Приложению 2 постановления администрации № 75. Данная ошибка связана, видимо, с человеческим фактором и отсутствием скрупулезно выверенного шаблона программы.

Наличие нескольких целей в Программе. Постановление № 75 содержит противоречивую информацию, сколько должно быть целей в проекте Программы. В Приложении 1 говорится о целях и задачах во множественном числе. В Приложении 2 раскрывается содержание заголовка паспорта Программы «Цели и задачи программы»: «Цель программы формируется при анализе проблемной ситуации и направлена на ее полное или частичное решение», т.е. речь идет лишь об одной цели. В научной литературе – в кандидатских и докторских диссертациях гуманитарного направления – принято формулировать одну общую цель, что, по нашему мнению, правильно и должно быть использовано при разработке программ.

Содержание в цели и задачах Программы лишней информации. Формулировка цели и задач должна быть выверенной и не содержать подцелей, принципов и результатов.

Отсутствие отдельных прогнозных значений целевых показателей. В соответствии с постановлением администрации города Белгорода № 75, необходим «прогноз социально-экономической эффективности программы». Прогнозные целевые показатели должны показывать динамику улучшения той или иной ситуации, демонстрируя тем самым эффективность реализуемых Программой мер.

Отсутствие взаимосвязи между целевыми показателями Программы и индикаторами качества жизни, определенных Стратегией развития города Белгорода до 2025 года (далее – Стратегии). Наличие такой взаимосвязи позволит соотнести вклад Программы в индекс ИРЧП с размером материальных средств, затраченных на мероприятия. Таким образом, ликвидация данного упущения представляется крайне важной, так как именно Программы являются основным механизмом реализации Стратегии.

Не соответствие содержательной части раздела 7 его названию. Заголовок «Организация, формы и методы управления программой» подразумевает описание разнообразных форм и методов организационно-функциональной структуры управления процессом реализации Программы, а также технологии осуществления контроля над ее выполнением. Данное несоответствие можно решить, только если определить смысловое значение «формы» и «метода». Форма управления – это внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления, т.е. форма управления – это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц<sup>1</sup>. Выделяют следующие виды форм<sup>2</sup>:

- 1) издание нормативных правовых актов;
- 2) издание индивидуальных правовых актов;
- 3) совершение юридически значимых действий или действий юридического характера на основе закона или на основе изданного правового акта управления
- 4) осуществление организационных действий;
- 5) выполнение материально-технических операций.

Под методом подразумевается совокупность способов и приемов воздействия субъекта управления посредством своей деятельности на управляемый объект для достижения поставленной цели. Единой классификации методов не существует. Применительно к программам можно выделить, например, административные (организационно-распорядительные) и экономические методы.

Таким образом, исправление приведенных выше ошибок улучшит качество проектов Программ и уменьшит время на их экспертизу, исправление и принятие.

---

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е издание. – М., 2008. – С. 361.

<sup>2</sup> Там же. – С. 366-367.

# **Система индексов как инструмент оценки эффективности реализации Стратегии развития города Белгорода**

**Т.Н. Шапоренко**

**начальник сектора моделирования отдела мониторинга и прогнозирования  
управления стратегического планирования и кадровой политики  
администрации г. Белгорода**

В целях реализации Стратегии развития города Белгорода до 2025 года администрацией города Белгорода совместно с Институтом муниципального развития и социальных технологий разработан план действий органов местного самоуправления на 2012-2016 годы. Главной стратегической целью социально-экономического развития города на долгосрочную перспективу, как и прежде, остается повышение качества жизни горожан. А новой миссией на предстоящий период до 2016 года станет развитие Белгорода как города добра и благополучия.

Для оценки эффективности реализации плана действий органов местного самоуправления на 2012 – 2016 годы и Стратегии развития города Белгорода до 2025 года разработана система индексов, состоящая из статистических и социологических показателей.

Система индексов включает: индекс развития человеческого потенциала, интегральный показатель социального самочувствия, индекс благополучия, а также семь целевых индексов, распределенных по основным стратегическим направлениям: индекс здоровья (включает показатели: удовлетворенность населения качеством оказания медицинской помощи, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, показатель смертности на 1000 жителей, показатель рождаемости на 1000 жителей, количество здоровых детей на 1000 родившихся и другие), индекс интеллектуального потенциала населения (включает показатели: удовлетворенность населения качеством предоставляемых услуг в сфере культуры, охват детей дошкольным образованием, охват детей дополнительным образованием, и другие), индекс безопасности жизнедеятельности (включает показатели: удовлетворенность населения уровнем и качеством общественной безопасности, индекс вероятности преждевременной гибели граждан от неестественных причин, удельный вес преступлений на 100000 населения, индекс экологического благополучия и другие), индекс социального благополучия (включает показатели: удельный вес семей с 3 и более детьми, годовая среднемесячная начисленная заработная плата (по крупным и средним предприятиям), уровень зарегистрированной безработицы, общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя - всего), индекс экономического развития (включает показатели: количество субъектов малого предпринимательства на 10000 населения, бюджетообеспеченность на одного жителя, удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции, доля малых инновационных предприятий и другие), инфраструктурный индекс (включает показатели: удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами, индекс надежности предоставления коммунальных услуг населению, удовлетворенность населения транспортным обслуживанием, удовлетворенность населения благоустройством города и другие), индекс гражданской активности (включает показатели: количество граждан охваченных ГОС, удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа «Город Белгород», доля социально-активной молодежи, количество социальных инициатив, индекс солидарности).

Индексы построены во взаимосвязи с целями и задачами стратегии, то есть каждой цели соответствует свой индекс, что позволит оценить математически, насколько достигнута та или иная стратегическая цель.

Индексы построены во взаимосвязи с целями и задачами стратегии, то есть каждой цели соответствует свой индекс, что позволит оценить математически, насколько достигнута та или иная стратегическая цель.

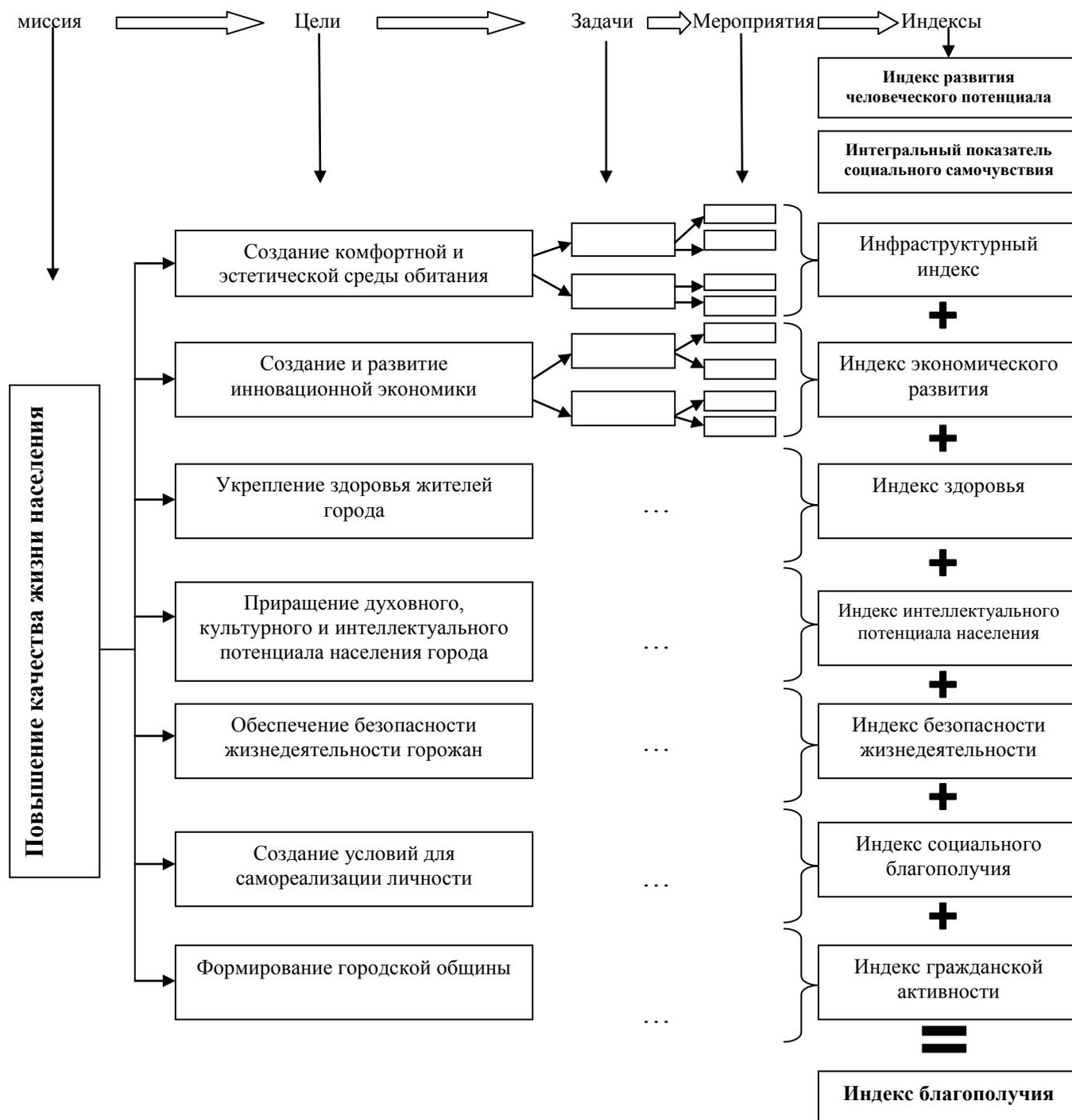


Схема. 1 Методика реализации Стратегии развития города и плана действий на 2012-2016 годы

Расчет каждого индекса будет выполняться методом линейного масштабирования<sup>1</sup>. Его суть состоит в том, чтобы отобразить значения каждого показателя в интервале от 0 до 1, сохраняя все пропорции между отдельными значениями. Таким образом, сохраняются все структурные характеристики исходного показателя. В применяемой формуле масштабированное значение получается в результате деления разности наблюдаемого и минимального значения переменной на ее размах:

$$I_e = \frac{e_0 - e_{\min}}{e_{\max} - e_{\min}}, \text{ где}$$

$I_e$  - значение индекс за год;

$e_0$  - значение показателя за год;

$e_{\min, \max}$  - минимальное и максимальное значение показателя за год.

При этом максимумы и минимумы каждой переменной фиксируются для всего изучаемого временного периода. В ином случае полученные значения будут динамически несопоставимы: невозможно будет сравнивать масштабированные значения для разных лет. Данный подход позволит сравнивать показатели между собой и видеть их динамику на протяжении всего периода.

Как известно, город добра и благополучия является нашей стратегической целью на последующий период реализации Стратегии, тем самым необходимо оценить эти две составляющие.

Добро – понятие нравственности, противоположное понятию зла, означающее намеренное, бескорыстное и искреннее стремление к осуществлению блага, например помощи ближнему, а также незнакомому человеку<sup>2</sup>. В житейском смысле этот термин относится ко всему, что получает у людей положительную оценку, либо ассоциируется с счастьем, радостью, любовью.

На наш взгляд, мерой добра в некоторой степени может являться уровень солидарности в обществе.

Социальная солидарность – это состояние общности, при котором существуют: единство ценностей, идей, убеждений, взглядов, интересов, целей общества, общность норм, а также согласованность в действиях, связанных с осуществлением интересов данного общества<sup>3</sup>.

Методика измерения уровня солидарности основывается на двух подходах: определения индекса сходства и индекса включенности (согласно теории Э. Дюркгейма). Сходство – это принятие общих норм и ценностей, наличие общих убеждений и ориентаций. Включенность – осознание принадлежности к обществу (самоидентификация), включенность в сети социальных связей и отношений, вовлеченность в разные сферы общественной жизни.

<sup>1</sup> Индекс качества жизни регионов России: методология и методика оценки/Лаборатория математических методов политического анализа и прогнозирования факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова: Москва, 2010. – с 12.

<sup>2</sup> Электронный ресурс: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B8%D0%BB%D0%BE>.

<sup>3</sup> Социология: теория, методы, маркетинг/Урсуненко, методика измерения социальной солидарности в украинском обществе. Проверка теории с помощью метода моделей линейных структурных уравнений, 2009, 3. – с. 126.

Измерения уровня солидарности осуществляется посредством анкетного опроса населения.

Предложенную методику исследования социальной солидарности можно использовать для реализации двух исследовательских задач на основе анализа индикаторов социальной солидарности:

Определение структуры общества под углом зрения солидарности, то есть поиск солидарных общностей, образующих данное общество. Реализую данную задачу, мы определяем основания единства граждан в обществе – факторы их интерпретации.

Оценка общего уровня солидарности общества.

По результатам исследования индексы включенности и однородности можно интерпретировать следующим образом: чем выше уровень однородности и включенности, тем выше уровень солидарности.

Таким образом, уровень социальной солидарности будет являться составляющей индекса гражданской активности для оценки цели: создание городской общины, основанной на принципах социальной солидарности.

Индекс благополучия, в свою очередь, предлагается рассчитывать как компонентный индекс, то есть среднее арифметическое вышеуказанных семи целевых индексов.

# БЕЛГОРОДСКАЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНО-ИННОВАЦИОННАЯ СИСТЕМА

## БИИС: десять отличий от «Сколково»

**В.И. Патрушев**

**советник Губернатора Белгородской области,  
доктор социологических наук, профессор**

Тиражирование проекта «Сколково» сегодня активно ведется во многих регионах РФ. Инициатива регионов воплощается в различных формах, масштабах и приоритетах. Что касается БИИС, то это уникальный проект, решающий интеллектуальное, инновационное и технологическое развитие области по реализации стратегии «2025».

Ключевая проблема – воспроизводство интеллекта, капитализация человеческих ресурсов, накопление интеллектуальной собственности, эффективное использование нематериальных активов.

БИИС – Белгородская интеллектуально – инновационная степь – комфортное благоустроенное жизненное пространство для 1,5 млн. человек.

Её первое отличие от других регионов РФ в том, что инновации проходят во все сферы жизни людей: ЖКХ, строительство, сельское хозяйство, промышленность, инфокоммуникации, культуру, образование, здравоохранение.

Второе отличие – это направленность инноваций на человека, его благополучие, безопасность, образование и здоровье.

Инвестиции в человека не вообще, в среднем на душу населения, а конкретно – изменения в городе и деревне, в материальном и духовном благополучии, защищённости, уверенности в завтрашнем дне.

Третье отличие – высочайший профессионализм и мобильность трудоспособного населения. Если строить жильё, объекты социально – культурного быта, дороги, инженерные сети – то лучше всех в мире. Тогда можно выигрывать подряд не только в Москве, но и в других городах Европы и Мира. Белгородское качество строительства, промышленных и продовольственных товаров, услуг ЖКХ – со знаком БИИС – т.е. лучшее в мире.

Четвертое отличие - это не просто прототип силиконовой долины, пространства интеллектуалов, изобретателей, талантов, а новая распределённо - сетевая форма организации творческого, научно – исследовательского, интеллектуального, изобретательского труда. Уже сегодня можно говорить о шести точках роста: Белгород, Старый Оскол, Губкин, Шебекино, Алексеевка, Грайворон.

Пятое отличие – не просто Белгородская степь, а первая ноосферная территория России, жизненное пространство, организованное в гармонии с природой. Исключается всё, что отрицательно воздействует на природу – живую и неживую. Например, если дикие животные не могут свободно перемещаться через автострады, значит действуем неправильно. Или ещё один пример: если ТБО загрязняют окружающую среду и не приносят дохода в местный бюджет, не снижают тарифы на услуги ЖКХ – значит, действуем неправильно. БИИС – это ноосферные критерии измерения качества жизненного пространства, т.е. самые высокие стандарты и очень жесткие правила природосообразного поведения. Поэтому повышенное внимание к очистным сооружениям, промышленным и сточным водам, отходам птицефабрик и свинокомплексов, выхлопным газам от автомобилей и пр.

БИИС – это ноосферный паспорт каждому населенному пункту. Отсюда требования к культуре поселений, культуре поведения на дорогах, культуре жилища, питания, труда, общения. Ноосфера по В.И. Вернадскому – это царство разума. БИИС – это царство разума, когда правит общественный интеллект.

Шестое отличие – это новая роль университетов. НИУ «БелГУ», БГТУ им. В.Г. Шухова, БГСА – мозговые центры БИИС, где центральное место занимает такая специализация, как подготовка исследователей. На первое место выдвигается задача поиска, отбора и выращивания талантов. Учебный процесс в университетах должен быть неотделим от исследовательской деятельности с тем, чтобы преподавание отвечало изменяющимся потребностям региона и государства в целом и соответствовало уровню развития научных знаний. БИИС, в свою очередь, создает благоприятные условия для исследований и поисков нового. Вместе с тем, БИИС и университеты имеют не только региональное значение. Университеты, выполняя свои функции, преодолевают политические и географические границы и утверждают насущную необходимость взаимного познания и влияния различных культур. Белгородские университеты сегодня – это не только источник знаний и образования, но и гарантия стабильности и необратимости инновационного и технологического развития Белгородчины.

Седьмое отличие заключается в том, что становление ноосферной территории обусловлено законом кооперации, всеобщего и полного кооперирования домашних хозяйств, предприятий малого и среднего бизнеса, отдельных пайщиков как по горизонтали (на уровне местных сообществ), так и по вертикали (в отраслевом резерве). Потребительская, сельскохозяйственная, производственная, кредитная кооперации не противостоят, и не заменяют одна другую. Они действуют взаимодополняемо, создавая синергетический эффект. Ведь речь идет о самоорганизации жителей, их способности кредитовать друг друга, создавать инновационные малые предприятия, принадлежащие различным кооперативам, потребительским обществам.

Восьмое отличие – это пространственно – ориентированное расселение людей, оптимальное соотношение городского и сельского населения, взаимообогащение городской и сельской культуры. С одной стороны, образовательные, медицинские, коммунальные услуги, сельский быт не ниже городского уровня, с другой стороны – природосообразное поведение городских жителей. Когда закончится нефть, а это может произойти уже в XXI веке, т.е. в наше время, то выживут не большие города, а сельские населенные пункты. Придется использовать для обогрева помещений и приготовления пищи дрова, кизяк, солому. Кроме того, синтез городской и сельской культуры – важнейшее условие формирования целостной ноосферной личности. Поэтому, когда идет речь о восстановлении всех хуторов, то за ними стоит большое будущее.

Девятое отличие БИИС – это реализация в полном объеме проекта «Зеленая столица», долгосрочного плана залесения территории. Раньше существовали нормативы парковых территорий, количества деревьев, приходящихся на каждого городского жителя. Сегодня эти требования всемерно актуализировались, ибо техногенная нагрузка на природу с каждым годом возрастает. Большой вред приносит точечная застройка в крупных городах, сокращение парков и зеленых насаждений. Поэтому возрастает значение ландшафтного дизайна, проектирования, вертикального озеленения зданий и сооружений, оранжерей на крышах домов, развития современного паркового искусства.

Десятое отличие БИИС – это духовное содержание проекта, приоритет духовных ценностей над материальными, формирование духовного интеллекта в отличие от интеллекта эстетического. Духовный ресурс Белгородчины необходимо по максимуму включить в инновационное развитие области, однако пока нет методик оценки и технологий мобилизации.

# ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

## Место и роль проблемного анализа в системе социального управления

**Н.С. Данакин**

Директор НИИ синергетики при БГТУ им. В.Г Шухова,  
доктор социологических наук, профессор

**Н.И. Гайворонская**

старший преподаватель Губкинского института (филиала)  
Московского государственного открытого университета

Термин «проблема» в переводе с греческого означает задача. В самом общем виде проблема – это научный или практический вопрос, требующий изучения и разрешения. В философской и науковедческой литературе различают два типа проблем:

гносеологические (познавательные), связанные с превращением незнания в знание, разработкой нового инструментария познания, расширением его границ;

предметные (управленческие, социальные), представляющие собой несоответствие, противоречие между желаемым и действительным, между сущим и должным и требующие усилий со стороны общества для их разрешения.

В философии категория “проблема” фиксирует: а) развитие противоречия между требованиями должного и наличными условиями его осуществления; б) усиление недостаточности имеющихся средств для реализации желаемого; в) нарастание неизбежности дезорганизующих процессов в системе при использовании только этих средств для достижения желаемого; г) необходимость поиска и создания новых средств, способов преодоления названного противоречия, выявление и осуществление новых возможностей решения поставленной задачи (см. [1, 103]).

Использование термина «проблема» в социологии предполагает конкретизацию разрыва между желаемым и действительным; исследование социальных противоречий, обуславливающих возникновение проблемных ситуаций; оценку их восприятия общественным сознанием и готовности общества к разрешению назревших противоречий; типологизацию проблем и определение соответствующих форм и методов социального воздействия. Однако в социологии достаточно часто термин “проблема” используется лишь в гносеологическом значении, то есть как указатель темы, направления научного исследования (см. [2, 74-90]). Социологи редко задаются вопросом, что означает социальная проблема как предмет специального изучения. Так, например, если речь идет о преступности, то к ней обязательно привешивается ярлык “социальная проблема”. В то же время ее исследования ограничиваются типологизацией преступников, оценкой уровня преступности, выявлением признаков, отличающих преступников от не преступников. В отдельных случаях оценивается эффективность усилий по предотвращению преступных действий, взаимодействие криминальных объединений, их связь с политическими, властными структурами, влияние на экономическую жизнь. Таким образом, осуществляется традиционный научный анализ определенного социального явления, без акцента на том, действительно ли оно становится проблемой в обществе и, если да, то почему.

Сказанное, конечно же, не означает, что в социологии вообще не уделяется внимание теоретическому осмыслению социальных проблем. Напротив, в последние три десятилетия на Западе получило развитие новое научное направление – социология социальных проблем – где эта задача так или иначе ставится и решается.

«Социальные проблемы» – довольно «молодой» научный термин. Впервые он появился в середине XIX в. в Европе. Им начали обозначать давно и хорошо известные всем человеческие беды: болезни, голод, нужду, бездомность и т. д. Называя эти беды социальными проблемами, их рассматривали, во-первых, как некие нежелательные для общества ситуации или обстоятельства жизни людей, которые следовало устранить или изменить в соответствии с идеалами общества и представлениями о «должной» жизни. Во-вторых, присутствие в обществе этих нежелательных условий или обстоятельств стали понимать как задачу для социальных деятелей, которую можно осознать, поставить и практически разрешить путем определения политики и проведения социальных реформ. Таким образом, социальные проблемы впервые выделились из области социальных явлений как та их часть, которая подлежит и возможна для корректирования их общественными усилиями.

Социальные проблемы, как видно, связывается с нежелательными жизненными условиями, жизненными затруднениями (см. [3]). При этом одни затруднения (жизненные, социальные) преодолеваются человеком средствами его наличного знания и опыта, другие требуют нахождения новых, более эффективных средств. Первые относятся к социальным задачам, вторые – к социальным проблемам.

*Социальная проблема* – осознание людьми невозможности разрешить жизненные затруднения средствами наличного знания и опыта. Сами по себе жизненные затруднения еще не составляют проблему. Нужны еще осознание невозможности их разрешения наличными средствами. Человек может иногда и не подозревать об этих затруднениях или истолковывать их смысл совершенно иначе. Некоторые люди, эмигрирующие в другую страну, представляют жизнь в ней полной одних удовольствий, тогда как привыкание к другому укладу жизни, не говоря уже о языковом барьере, доставляет немало огорчений и разочарований. То есть, в социальную проблему входят двое слагаемых – объективное и субъективное. Объективное слагаемое – это жизненные затруднения, возникающие в данной ситуации, субъективное слагаемое – осознание невозможности их разрешения, преодоления наличными средствами. Объективное слагаемое социальной проблемы называется проблемной ситуацией. *Проблемная ситуация* – жизненная ситуация, затрудняющая действия людей, вызывающая социальную проблему. Возможны три варианта отношения к проблемной ситуации.

Первый вариант – человек не осознает жизненную ситуацию как проблемную, т.е. не подозревает о тех трудностях, которые ему предстоит преодолеть.

Второй вариант – человек осознает жизненную ситуацию как проблемную и считает невозможным ее разрешение наличными средствами (проблемная ситуация трансформируется в жизненную проблему).

Третий вариант – человек осознает жизненную ситуацию как проблемную и считает возможным ее разрешение наличными средствами; в этом случае проблемная ситуация переводится в жизненную задачу.

*Социальная задача* – осознание людьми возможности разрешить жизненные затруднения, возникшие в данной ситуации, средствами наличного знания и опыта. Можно сказать иначе: социальная задача – осознание людьми возможности разрешить проблемную ситуацию наличными средствами.

Уже из данных определений видно, что разделение понятий на жизненную (социальную) проблему и жизненную (социальную) задачу достаточно условно.

Во-первых, то, что воспринимается человеком первоначально как жизненная проблема, может оказаться в последующем социальной задачей и наоборот. Столкнувшись с трудностями трудоустройства, человек может воспринять их в качестве проблемы, тогда как получение дополнительной информации, скажем, в службе занятости, приводит его к другой оценке: никакой проблемы нет, а есть только определенная задача, для решения которой нужно, к примеру, сдать квалификационный экзамен или получить новые права, то есть предварительно что-то сделать, соблюсти

какие-то условия, а потом уже получить искомую работу. Обратный вариант проявляется в тех случаях, когда, например, одна и та же проблемная ситуация оказывается задачей в одном городе, а проблемой – в другом. Получить постоянную прописку на местожительство в Белгороде или Курске – не проблема, по отношению к Москве или Санкт-Петербургу это становится уже проблемой.

Во-вторых, одна и та же проблемная ситуация переходит со временем из проблемы в задачу. Для студента-первокурсника нахождение дополнительного источника доходов может выступать первоначально как проблема, а именно – проблема совмещения учебы и работы. Устроившись же на такую работу и набравшись соответствующего жизненного опыта, в последующем, на старших курсах он воспринимает и решает подобную ситуацию уже не как проблему, а как несложную задачу: его жизненные знания и опыт пополнились новыми инструментальными возможностями.

В-третьих, то, что для одного человека является проблемой, для другого может выступать как привычная, тривиальная задача.

Разрешение социальных проблем образует смысл социального управления (социальной политики) (см. [4, 92-96]). В этой связи обратимся к понятию «социальное управление», его уточнению. Необходимость такого уточнения обусловлена не только исследовательской задачей, но и сохраняющейся неопределенностью данного понятия, сферы его приложения. Как отмечает В.И. Франчук, «в настоящее время нет адекватной науки о социальном управлении. Вместо нее образовалось множество разрозненных школ и направлений, образующих, по образному выражению Г. Кунца «непроходимые джунгли управленческой теории». Причем такая ситуация наблюдается не только в отечественной, но и западной науке (см. [5, 5]).»

Имеется несколько концептуальных подходов к интерпретации и исследованию социального управления. Так, Г. Щекин рассматривает социальное управление как процесс управления в обществе (см. [6]). К этой позиции близка точка зрения В.Г. Афанасьева и В.Н. Николаева. Социальное управление, считают они, это управление обществом (см. [7]). По мнению В.И. Франчука, «социальное управление... – это управление людьми, которые объединены в большие или малые социальные организации...» (см. [5]).

Плодотворным нам представляется исследовательский подход, обоснованный в работах О.Е. Андрушиной, И.В. Голиковой, Н.С. Данакина, И.В. Конева (см. [8]). Они выделяют и рассматривают семь критериев, выражающих существенные особенности социального управления: 1) целевую направленность, 2) предметную направленность, 3) субъектное содержание (субъектность), 4) ресурсную направленность, 5) функциональную направленность, 6) временную направленность, 7) используемый инструментарий.

Во-первых, в основе социального управления лежит иной концептуальный подход по сравнению с тем, на чем базируются административный и экономический подходы. Последние основываются на представлении о частичном – «организационном» или «экономическом» человеке, социальное управление – на представлениях о целостном человеке в многообразии его потребностей и отношений. Для административного или экономического управления индивиды выступают исключительно как средства достижения внешних по отношению к ним целей, для социального управления они выступают самоцелью (см. [9, 13]).

Во-вторых, социальное управление направлено непосредственно на формирование определенных мотивов, установок, поведенческих стратегий у участников социальных процессов, повышение их готовности к успешным действиям в изменяющейся социально-экономической и социокультурной среде.

В-третьих, социальное управление характеризуется более широким представительством субъектов управленческого воздействия, участием в управленческом

процессе инициативных производственных групп (групп качества, временных творческих коллективов и т.д.).

В-четвертых, принципиально отличаются средства и технологии социального управления. Коль скоро социальное управление связано с непосредственным воздействием на сознание и поведение людей, то в его механизме преобладают социально-психологические, коммуникативные, конвенциональные, компаративно-состязательные, социоэкологические и т.д. методы. Это значительно более широкий набор средств воздействия по сравнению с инструментарием административного или экономического управления.

В-пятых, социальное управление характеризуется также своей ресурсной «составляющей», т.е. непосредственным использованием человеческого ресурса.

В-шестых, социальное управление отличается преимущественной ориентацией на будущее, перспективу.

В-седьмых, есть определенные особенности и у функций социального управления. В нем преобладают диагностико-аналитические, регулятивные, мотивационные функции.

С учетом этих отличительных особенностей предлагается развернутое определение социального управления. *Социальное управление – это управление социальными системами (людьми и их организациями), направленное на обеспечение условий жизнедеятельности и развития людей, формирование у них соответствующих мотивов, установок, стандартов поведения, использование их внутренних ресурсов, ориентированное преимущественно на перспективу, основанное на привлечении самих людей к управленческому процессу и также на специфических функциях и методах (см. [8]).*

Социальное управление представляет собой определенную систему, в которой выделяются и рассматриваются обычно следующие элементы: (см. [10])

- цель и задачи управления, векторы управленческого воздействия;
- принципы управления;
- субъекты управления;
- объект и предмет управления;
- стратегии управления;
- функции управления;
- технологии управления.

Характеристика проблемного анализа и социального управления, данная нами в предыдущем изложении, логично подводит к постановке вопроса о том, какое место занимает проблемный анализ в системе социального управления. Исходя из данных выше характеристик, напрашивается следующий ответ, включающий несколько пунктов.

Во-первых, проблемный анализ связан непосредственно с *«предметом управления»*, предметным полем управленческого воздействия, на котором находятся многочисленные и многообразные социальные проблемы (см. [11]). Успешное разрешение этих проблем предусматривает, как минимум, их идентификацию и правильную постановку. И то, и другое возможно на основе и посредством проблемного анализа (см. [12, 41-46]).

Во-вторых, проблемный анализ может быть связан со *стратегиями управления*. Можно выделить в общем виде три управленческие стратегии – функционально-ориентированную, целеориентированную и проблемно-ориентированную. При первой стратегии управление ориентировано на исправное (качественное и своевременное) выполнение управленческих функций – планирование, организация, мотивация и т.п.; при второй стратегии – на достижение поставленных целей; при третьей стратегии – на решение проблем, которыми обеспокоены и озабочены люди. Возможен и более дифференцированный «расклад» управленческих стратегий. Так, И.В. Конев выделяет и описывает шесть стратегий управления организационными инновациями – директивную, состязательную, «самодостаточную», альтернативную, косметическую и рациональную

или проблемно-ориентированную (см. [13, 68-71]). При этом Н.С. Данакин и Т.С. Гусева обосновывают необходимость проблемно-ориентированной стратегии управления образовательными инновациями, имеющей явные преимущества перед другими. «Она ориентирует инновации на разрешение насущных социальных проблем. При осуществлении данной стратегии повышаются шансы на достижение успеха и эффективное проведение инноваций. Далее, уменьшается вероятность таких ошибок, как смещение средств на цель (инверсия), подмена целостной системы ее отдельным элементом, подмена социального явления его предпосылками» (см. [14, 51]).

В-третьих, проблемный анализ выполняет важную *функциональную роль* в системе управления.

Управленческий цикл начинается с *диагностики* социальных процессов, выявления и оценки их состояния, определения «узких мест» и формулирования назревших проблем (см. [15]). При этом сам проблемный анализ выступает одним из полезных диагностических процедур (см. [16]).

В-четвертых, проблемный анализ можно рассматривать также как определенную технологию или, во всяком случае, как часть технологии (см. [17]).

Более того, в целом социальное управление выступает целенаправленным процессом разрешения социальных проблем. Это утверждение получило достаточно определенное обоснование в работах ряда отечественных социологов, в том числе в статье В.Л. Римского «Социальная политика как метод решения социальных проблем» (см. [4, 92-96]). Этот автор, в частности, сетует на то, что «российские политики и государственные деятели стремятся вообще не связывать со своей деятельностью понимание политики как разработки и реализации важнейших проблем общества...» (см. [4])

Решение проблем, как и управление, – процесс, ибо речь идет о нескончаемой последовательности взаимосвязанных шагов. Руководитель заботится не столько о решении как таковом, сколько обо всем, связанным и проистекающим из него. Для решения проблемы требуется не единичное решение, а совокупность выборов.

Первый шаг на этом пути – определение или диагноз проблемы, полный и правильный. Существуют два способа рассмотрения проблемы. Согласно одному, проблемой считается ситуация, когда поставленные цели не достигнуты. Другими словами, руководитель узнает о проблеме потому, что не случается то, что должно было случиться. Поступая так, он сглаживает отклонения от нормы. К примеру, мастер может установить, что производительность его участка ниже нормы. Это будет реактивное управление, и его необходимость очевидна. Однако слишком часто руководители рассматривают в качестве проблем только ситуации, в которых что-то должно произойти, но не произошло. Как проблему можно рассматривать также потенциальную возможность. Например, активный поиск способов повышения эффективности какого-то подразделения, даже если дела идут хорошо, будет упреждающим управлением. В этом случае руководитель осознает проблему, когда поймет – кое-что можно сделать либо для улучшения хода дела, либо для извлечения выгоды из представляющейся возможности. Поступая таким образом, он выступает в качестве менеджера-предпринимателя. Специалист по управлению П. Друкер подчеркивает это, указывая, что разрешение проблемы только восстанавливает норму, результаты же «должны быть следствием использования возможностей» (см. [18]).

Полностью определить проблему зачастую трудно, поскольку все части организации взаимосвязаны. Работа управляющего маркетингом, например, влияет на работу управляющего по сбыту, мастеров на производстве, отдела исследований и разработок и любого другого человека в компании. Аналогичным образом, работа лаборантов сказывается на действиях врачей в больнице. Если лаборатория делает ошибку, врач скорее всего усугубит ее, поскольку его решения опираются на данные лабораторного анализа. В крупной организации могут быть сотни таких

взаимозависимостей. Поэтому, как принято говорить, правильно определить проблему – значит наполовину решить ее, но это трудно применимо к организационным решениям. В результате, диагноз проблемы сам по себе часто становится процедурой в несколько шагов с принятием промежуточных решений (см. [12, 41-46]).

Первая фаза в диагностировании сложной проблемы – осознание и установление симптомов затруднений или имеющихся возможностей. Понятие «симптом» употребляется здесь во вполне медицинском смысле. Некоторые общие симптомы болезни организации – низкие прибыль, сбыт, производительность и качество, чрезмерные издержки, многочисленные конфликты в организации и большая текучесть кадров. Обычно несколько симптомов дополняют друг друга. Чрезмерные издержки и низкая прибыль, к примеру, часто неразлучны.

Выявление симптомов помогает определить проблему в общем виде. Это способствует также сокращению числа факторов, которые следует учитывать применительно к управлению. Однако так же, как головная боль может служить симптомом переутомления или опухоли мозга, общий симптом типа низкой рентабельности обусловлен многими факторами. Поэтому, как правило, целесообразно избегать немедленного действия для устранения симптома, к чему склонны некоторые руководители. По аналогии с врачом, который берет анализ и изучает его, чтобы установить истинные причины болезни, руководитель должен глубоко проникнуть в суть для выявления причин неэффективности организации. Необходимость правильного определения симптомов и причин подчеркивают многие из исследователей (см. [15]).

Для выявления причин возникновения проблемы необходимо собрать и проанализировать требующуюся внутреннюю и внешнюю (относительно организации) информацию. Такую информацию можно собирать на основе формальных методов, используя, например, вне организации анализ рынка, а внутри нее – компьютерный анализ финансовых отчетов, интервьюирование, приглашение консультантов по управлению или опросы работников. Информацию можно собирать и неформально, ведя беседы о сложившейся ситуации и делая личные наблюдения. Например, мастер может обсудить проблему производительности с рабочими и передать полученную информацию наверх.

Следует заметить, что увеличение количества информации не обязательно повышает качество решения. Как указывает Рассел Акофф, руководители страдают от избытка не относящейся к делу информации. Поэтому в ходе наблюдений важно видеть различия между релевантной и неуместной информацией и уметь отделять одну от другой.

Релевантная информация – это данные, касающиеся только конкретной проблемы, человека, цели и периода времени. Поскольку релевантная информация – основа решения, естественно добиваться, по возможности, ее максимальной точности и соответствия проблеме. Организации могут не просто получать исчерпывающую точную информацию по проблеме. Как свидетельствуют результаты социологических исследований, изучение процесса коммуникации, психологические факторы всегда несколько искажают информацию (см. [19]). Факт существования проблемы может порождать стрессы и беспокойство, значительно усиливающие искажения (см. [20]). Если работники считают, например, что руководство склонно видеть причину неприятностей в них, они сознательно или бессознательно представят информацию, более благоприятно освещающую их позиции (см. [21]). Если руководитель не поощряет честность, работники могут просто сообщать то, что желает услышать их начальник. Полученная при этом информация в такой же мере полезна для принятия решения, как просьба пациента к врачу подправить показания рентгеновского аппарата, потому что он не может позволить себе лечь на операцию. Это подчеркивает также необходимость поддержания хороших взаимоотношений в организации.

Продолжая анализ места и роли проблемного анализа в системе социального управления, заметим, что социальные (жизненные) проблемы – не единственный класс

проблем, с которыми сталкиваются люди. Есть еще и проблемы научные, технические, профессиональные и т.п. Скажем, за последние годы обострилась проблема обеспечения безопасности атомных электростанций. Хотя эта проблема и важна для нашей жизни, но она все-таки является технической проблемой, решением которой занимаются специалисты. Существует и проблема управляемого термоядерного синтеза, которая опять же, несмотря на свою жизненную важность, остается научно-технической проблемой. Можно назвать также проблемы объяснения НЛО (неопознанных летающих объектов), парапсихических явлений (телепатии, ясновидения и т.п.), ускоренного и эффективного обучения иностранным языкам, резкого повышения урожайности зерновых культур (применительно к нашей стране), эффективной профилактики и излечения СПИДа и т.д. Далеко не каждый человек занят этими проблемами. Для их осознания, правильной постановки и разрешения нужны специальные знания и умения.

Таким образом, в отличие от специальных проблем, социальные проблемы имеют универсальный характер. С ними имеет дело практически каждый человек.

Количественная характеристика социальных проблем важна, но сама по себе еще недостаточна для определения их специфики. Нужно определить еще качественное своеобразие социальных проблем. Ведь один и тот же человек решает как специальные, так и социальные проблемы.

Качественное своеобразие социальных проблем заключается, видимо, в том, что они касаются непосредственно человека, его существования и развития. Без их разрешения невозможно его поступательное движение. Он не может отложить их в сторону и заняться спокойно другими делами. Они вызывают у него перманентное состояние неудовлетворенности, постоянно дают о себе знать. Социальные проблемы имеют *личностный* характер, и в этом состоит их основное отличие. Специальные же проблемы, скажем, проблема управления термоядерным синтезом, являются *внеличностными*, т.е. они возникают и разрешаются безотносительно к личностным особенностям тех, кто ими занимается. Занятые ими люди могут приходить и уходить, а проблемы остаются. Они заданы как бы извне, и люди их воспринимают как внешнее условие собственной деятельности.

Из этого, конечно же, не следует, что социальные проблемы возникают исключительно вне рамок их профессиональной деятельности, никак не связаны со специальными проблемами. В принципе, любая специальная проблема может приобрести для человека жизненный, личностный смысл, точнее сказать, может преобразоваться в личностную проблему. Так, проблема обеспечения безопасности атомных электростанций трансформировалась в личностную проблему известного ученого-физика, академика Легасова. Он не мог найти приемлемого разрешения этой личностной проблемы и покончил жизнь самоубийством.

Социальные проблемы проявляются в двух формах – в общественной и личной. Когда используют термин «общественная проблема», то имеют в виду какую-то массовую проблему, скажем, проблему социальной защиты населения или жилищную проблему. Общественные проблемы также касаются непосредственно затруднений, испытываемых людьми, но их личностные особенности стертые, элиминированы.

В этой связи обратим внимание на два важных обстоятельства.

Во-первых, социальное управление имеет дело не только с общественными, т.е. массовыми, но и личными проблемами. Учет и решение личных социальных проблем людей – в этом суть человеко-ориентированной социальной политики (см. [22, 42-50]), персонализированной социальной защиты (см. [23]) и адресной социальной помощи (см. [24]).

Во-вторых, смысл социального управления – не только в том, чтобы обеспечить процесс удовлетворения потребностей людей и тем самым разрешения их социальных проблем, но и актуализировать и направить их собственную активность на разрешение этих проблем. Вместе с тем, российские политики и государственные деятели, – как

отмечает В.А. Римский – «не умеют направлять активность граждан на решение реальных проблем, но сравнительно эффективно направляют её на удержание собственной власти. А сами граждане не в состоянии предложить решения социальных проблем на профессиональном уровне, позволяющем им конкурировать с предложениями чиновников при разработке и реализации социальной политики. Если же такие предложения со стороны экспертов гражданских организаций появляются, то, как правило, их авторы обвиняются в непрофессионализме, слабой информированности о тех или иных показателях социальной сферы или содержания тех или иных документов, а также о том, что уже принятые решения способны существенно изменить ситуацию» (см. [4, 92-96]).

#### *Выводы.*

1. Особенности проблемного анализа раскрываются через понятия «проблемная ситуация», «социальная проблема» и «социальная задача». Проблемная ситуация – жизненная ситуация, затрудняющая действия людей, вызывающая социальную проблему. Социальная проблема – осознание людьми невозможности разрешить жизненные затруднения, возникающие в данной ситуации, средствами наличного знания и опыта. Социальная задача – осознание людьми возможности разрешить жизненные затруднения, возникшие в данной ситуации, средствами наличного знания и опыта.

2. Разрешение социальных проблем образует смысл социального управления, существенные особенности которого, в отличие от других видов управления, состоят в целевой направленности, предметной направленности, субъектном содержании (субъектности), ресурсной направленности, функциональной направленности, временной направленности, используемом инструментарии.

3. Место и роль проблемного анализа в системе социального управления характеризуются следующим: во-первых, проблемный анализ связан непосредственно с предметным полем управленческого воздействия, на котором находятся многочисленные и многообразные социальные проблемы; во-вторых, проблемный анализ является предпосылкой стратегического управления; в-третьих, проблемный анализ выполняет важную функциональную – диагностическую – роль в системе управления.

#### **Список источников**

1. Куценко В.И. Социальная задача как категория исторического материализма. Киев, 1972.
2. Минина В.Н. Социология социальных проблем: аналитический обзор основных концепций // Журнал социологии и социальной антропологии. – 1998. – № 3.
3. Степашов Н.С. Феномен жизненных затруднений человека. – Курск: Изд-во КГМУ, 2002.
4. Римский В. Л. Социальная политика как метод решения социальных проблем // Общественные науки и современность. – 2006. – № 5.
5. Франчук В.Н. Основы общей теории социального управления. – М.: Институт организационных систем, 2000.
6. Щекин Г. Социальное управление как система // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 2.
7. Афанасьев, В.Г. Общество: системность, познание и управление. – М., 1981.
8. Голикова И.В. Коррекционный механизм социального управления: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2006
9. Данакин Н.С., Андрюшина О.Е. Социальное регулирование организационного поведения. – Белгород: Изд. центр "Логия", 2003.
10. Теория управления: социально-технологический подход: Энциклоп. словарь. М.: Муниципальный мир, 2004.
11. Акофф Р. Искусство решения проблем. – М.: Мир, 1982.

12. Ильницкий В.Г. Проблемный анализ как метод социальной диагностики // Социальные структуры и процессы: всероссийская науч.-практич. (заочная) конф., декабрь 2007 / Белгор. гос. технол. ун-т; редкол.: Н.С. Данакин, В.Ш. Гузаиров, И.В. Конев. – Белгород: Изд-во БГТУ им. В.Г. Шухова, 2007.
13. Конев И.В. Социальное управление организационными инновациями в развивающейся корпорации. – Белгород: Белгородское областное изд-во, 2004.
14. Данакин Н.С., Гусева Т.С. Социальное управление инновациями в сфере профессионального образования. – Белгород: ИП Остащенко А.А., 2009.
15. Ильницкий В.Г. Диагностика в системе управления трудовой организацией. – Белгород: Изд-во БГТУ, 2007.
16. Алексеева А., Ушвицкий Л. Методика определения проблемного состояния организации // Проблемы теории и практики управления. – 2008. – № 8.
17. Авдеев В. Психотехнология решения проблемных ситуаций. – М.: Феликс, 1992.
18. Друкер П. Практика менеджмента: Пер. с англ.. – М.: Изд. дом «Вильямс», 2007.
19. Данакин Н.С., Конев И.В., Коротницкая М.В. Коммуникативная технология. – Белгород: Белгородское областное издательство, 2007.
20. Мазлумянова Н.Я. К методологии исследования проблемных ситуаций // Социологический журнал. – 2000. – № 1-2.
21. Данакин Н.С., Шкилёв В.В. Социально-технологические основы совершенствования управленческого контроля в организации. – Белгород: Изд-во БГТУ им. В.Г. Шухова, 2010.
22. Дмитриенко Г. Концепция антросоциального управления обществом // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – №2.
23. Шеденков С.А. Социальная защита в местном сообществе: концептуальные основы и организационно-технологические формы. – Белгород: Центр социальных технологий, 1999.
24. Лытова О.А. Адресная социальная поддержка населения: опыт моделирования: Дис. ... канд. социол. наук. – М., 2001.

# ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## Актуальные проблемы управления трудоустройством молодых специалистов

**Н.Н. Деева**

директор Биробиджанского филиала Амурского государственного университета,  
кандидат педагогических наук

**А.Н. Дубинин**

младший научный сотрудник НИИ синергетики при БГТУ им. В.Г. Шухова

Необходимость управления процессом трудоустройства молодых специалистов обусловлена многими обстоятельствами: во-первых, масштабностью данного процесса, в котором участвуют миллионы людей; во-вторых, высокой общественной и личностной значимостью трудоустройства; в-третьих, недостаточной эффективностью стихийного, неуправляемого трудоустройства; в-четвертых, негативными социальными последствиями стихийного, неуправляемого трудоустройства (нарушение социальных балансов, обострение противоречий и т.п.).

Предупреждение и устранение негативных социальных последствий неуправляемого трудоустройства, своевременное разрешение лежащих в его основе противоречий – в этом, на наш взгляд, заключается суть эффективного управления трудоустройством молодых специалистов. Поэтому вполне резонно обратиться к анализу и характеристике противоречивого процесса трудоустройства и определению на этой основе актуальных управленческих задач.

Предварительно важно сделать замечание относительно понятий «противоречие» и «проблема». Дело в том, что в научной литературе, посвященной вопросам трудоустройства, не всегда проводится их различие, что вызывает не только терминологическую, но и содержательно-смысловую путаницу (см. [1]). Оба понятия имеют общую содержательную основу, и этим во многом объясняется факт их взаимозаменяемости. Но, вместе с тем, они различаются, и эти различия имеют в ряде случаев принципиальный характер. Противоречие как взаимодействие взаимно полагающих и исключаящих систем или сторон одной и той же системы – это объективный феномен. Проблема же – это субъектное (субъективное) выражение (осознание, переживание) противоречия. Далее, если противоречие – это больше объективный феномен, то проблема – это деятельностный феномен, который ориентирует человека на выполнение определенных действий (см. [2, 253-257]).

Авторы, специализирующиеся на изучении вопросов трудоустройства молодых специалистов, акцентируют чаще всего возникающие при этом проблемы. Наиболее содержательный и систематизированный анализ этих проблем содержится в трудах Ж.Н. Авиловой и Н.В. Шамаевой, Д. Вяткина, И.В. Минеевой, Т.В. Михайловой, Е.В. Михалевой, Н.А. Никитиной, Н.В. Тарасовой, М.Е. Цоя.

В настоящее время, – утверждает И.В. Минеева (см. [3, 192-195]), – существует целый ряд проблем, препятствующих эффективному поиску работы выпускников профессионального учреждения и осложняющих процесс первого трудоустройства. Ключевой проблемой она считает *несбалансированность* рынка труда и рынка образовательных услуг, отсутствие государственного механизма, обеспечивающего взаимосвязь данных рынков, отсутствие системы регулирования спроса и предложения. Автор выделяет также: *отсутствие координации* работы профессиональных учреждений, министерств, сообществ работодателей, органов занятости населения, кадровых агентств

по вопросам содействия трудоустройству выпускников; низкую конкурентоспособность выпускников на рынке труда: отсутствие опыта работы, навыков самопрезентации, трудоустройства и профессиональной адаптации и, вместе с тем, завышенные амбициозные ожидания; *отсутствие системы* наставничества и профессиональной адаптации молодых специалистов в организациях работодателей.

Отмечаются также: отсутствие нормативно-правовой базы социально-экологической поддержки выпускников; отсутствие единой системы мониторинга востребованности выпускников; недоступность вакансий; недостаточная профессиональная ориентированность вузовских абитуриентов.

Основной проблемой трудоустройства молодых специалистов, по мнению Е.В. Михалевой (см. [4, 200-205]), является не поиск работы вообще, а поиск работы по специальности. И это объясняется двумя причинами: во-первых, тем, что набор предлагаемых вузами специальностей не соответствует запросам рынка труда; во-вторых, тем, что большинство работодателей ищет специалистов, имеющих практический опыт работы, а соискатели без такого опыта ими не рассматриваются.

Авилова Ж.Н. и Шамаева Н.В. (см. [5, 17-22]), исследуя особенности рынка труда г. Белгорода, выделяют следующие ключевые проблемы:

профессионально-квалификационное несоответствие между требованиями работодателей и предложением рабочей силы;

низкая конкурентоспособность на рынке труда молодежи;

снижение мотивации молодежи к обучению рабочим профессиям;

нарушения трудового законодательства в сфере предоставления социальных гарантий работающим;

организационные трудности в открытии собственного дела;

низкая заинтересованность работодателей в обеспечении профессионального роста и развития творческого потенциала молодых сотрудников;

практика выплаты заработной платы без обязательных отчислений.

Авторы отмечают, что данные проблемы характерны для российского рынка труда в целом. Их игнорирование может привести к серьезным социальным последствиям как в ближайшее время (нарастание социально-политической нестабильности, криминализация социума и т.д.), так и в отдаленном будущем (подрыв интеллектуально-образовательного, трудового потенциала общества, демографическая деградация российского социума).

Основные проблемы, затрудняющие трудоустройство выпускников, исследовались также в 2009-2010 гг. отделом маркетинга Новосибирского государственного технического университета. Условно эти проблемы были разделены на три категории: профессиональные, социальные и личностные (см. [6, 365-370]).

К *профессиональным* проблемам, затрудняющим процесс поиска и нахождения работы на рынке труда, отнесены:

качество подготовки кадров и уровень компетенций выпускников, которые не всегда соответствует требованиям рынка;

низкая востребованность полученная выпускником профессии, из-за существующего дисбаланса между спросом и предложением на рынке труда;

*Социальные проблемы*, препятствующие молодым специалистам и выпускникам найти работу, включают в себя:

завышенные карьерные ожидания относительно заработной платы и желаемой должности;

трудности при формировании личного профессионального плана, общей ориентации в социально-экономической ситуации в стране, в том числе оценки профессий, определении дальних и ближних профессиональных целей и согласование их с другими жизненными целями и т.д.

*Личностные* проблемы, которые возникают у выпускника при попытке устроиться на работу:

- негативные эмоциональные переживания, такие как апатия, стресс, депрессия, неуверенность в себе, проблемы с самооценкой, что, безусловно, отрицательно сказываются при попытках устроиться на работу (около 22 % выпускников уверены, что не смогут найти работу по специальности);

- психологические барьеры, например при получении статуса безработного;

- уровень коммуникативных способностей и навыков, в том числе неумение грамотно преподнести себя на собеседовании с работодателем, представить в выгодном свете свои знания и возможности, составить резюме, которые реально бы отражали имеющиеся знания и т.д. (около 19% выпускников при поиске работы вообще не имели резюме).

Безусловно, решению перечисленных выше проблем должны способствовать не только сами выпускники и молодые специалисты, но и учреждения профессионального образования, органы государственной власти, например, служба занятости, органы местного самоуправления и т.д. Важное значение в сложившейся ситуации имеет создание системы взаимодействия ВУЗа с рынком труда, направленной не только на содействие их трудоустройству, но и с целью изучения потребностей рынка в молодых специалистах и прогнозирования изменений, формирования необходимых компетенций выпускников и др. И чем больше вуз, тем большую потребность во взаимодействии с рынком труда он испытывает.

Таким образом, трудоустройство молодых специалистов в современных условиях связано со множеством проблем и лежащих в их основе противоречий. Нами разработана субъектная модель изучения этих противоречий, в основу которой положены: во-первых, выделение основных субъектов (участников) процесса трудоустройства; во-вторых, группирование противоречий трудоустройства по парным взаимодействиям его субъектов.

#### **Список источников**

1. Содействие профессиональному становлению личности и трудоустройству молодых специалистов в современных условиях: Сб. материалов II Всероссийской научно-практической конференции. – Белгород: ИП Остащенко А.А., 2009.

2. Гайворонская Н.И. Методы правильной постановки социальных проблем // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. ВАК РФ. – 2010. – №11 (91).

3. Минеева Н.В. Проблемы трудоустройства выпускников // Содействие профессиональному становлению личности и трудоустройству молодых специалистов в современных условиях: Сб. материалов II Всероссийской научно-практической конференции. – Белгород: ИП Остащенко А.А., 2010.

4. Михалева Е.В. Проблемы трудоустройства молодых специалистов в современных условиях // Содействие профессиональному становлению личности и трудоустройству молодых специалистов в современных условиях: Сб. материалов II Всероссийской научно-практической конференции. – Белгород: ИП Остащенко А.А., 2010.

5. Авилова Ж.Н., Шамаева Н.В. Исследование социально-трудовых отношений молодых специалистов // Содействие профессиональному становлению личности и трудоустройству молодых специалистов в современных условиях: Сб. материалов II Всероссийской научно-практической конференции. – Белгород: ИП Остащенко А.А., 2009.

6. Цой М.Е. Формирование системы взаимодействия с рынком труда в крупном вузе // Содействие профессиональному становлению личности и трудоустройству молодых специалистов в современных условиях: Сб. материалов II Всероссийской научно-практической конференции. – Белгород: ИП Остащенко А.А., 2010.

# Развитие сферы торговли, общественного питания и бытового обслуживания в городе Белгороде

**К.С. Начкебия**

**главный специалист сектора муниципальной статистики и обработки данных  
МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий»**

Благополучие города и живущих в нем людей непосредственно зависит от продуманной работы городских властей, которые последовательно воплощают в жизнь Стратегию развития города Белгорода до 2025 года и план действий органов местного самоуправления на 2007 - 2011 годы.

Приоритетными направлениями развития потребительского рынка города Белгорода являются:

- поддержка малого предпринимательства, создание равных конкурентных возможностей для развития крупных, средних и малых предприятий;
- поддержание конкурентоспособной среды на продовольственном рынке города, стабилизация ситуации на рынке социально значимых товаров, обеспечение качества и безопасности товаров и услуг;
- упорядочение мелкорозничной торговли с поэтапной заменой киосков на современные магазины;
- приведение деятельности рынков в соответствие с современными требованиями, предъявляемыми к данным объектам торговли;
- создание «удобных магазинов» в жилых микрорайонах, расположенных в радиусе пешеходной доступности, торгующих широким ассортиментом товаров;
- развитие общедоступных столовых открытой сети;
- развитие сети «детских» кафе (в т.ч. сезонных) со специально оборудованными площадками и аттракционами;
- создание сети многопрофильных предприятий бытового обслуживания;
- открытие предприятий бытового обслуживания в крупных магазинах и торговых центрах для обеспечения ценовой и территориальной доступности всех видов бытовых услуг.

Нами была предпринята попытка рассмотреть в динамике состояние сферы торговли, общественного питания и бытового обслуживания в городе Белгороде и сравнить показатели кризисного 2009 года с текущим положением дел.

Мы можем констатировать, что потребительский рынок успешно сохранил свои докризисные позиции.

Потребительский рынок, являясь крупной составной частью экономики города Белгорода, призван обеспечивать условия для полного и своевременного удовлетворения спроса населения на потребительские товары и услуги; качество и безопасность их предоставления, доступность товаров и услуг на всей территории города.

Так, по состоянию на 1 июля 2011 года на территории городского округа «Город Белгород» осуществляют деятельность 12 розничных рынков, в том числе 9 универсальных розничных рынков и 3 специализированных с возможностью предоставления 3 505 торговых мест, по сравнению с 2009 годом при оставшемся количестве рынков, мест в них по состоянию на первое полугодие 2011 года уменьшилось на 534.

Сеть розничной торговли города Белгорода в первом полугодии 2011 года насчитывала 1441 предприятие розничной торговли, что на 110 предприятий больше по сравнению с первым полугодием 2009 года, в том числе 544 продовольственных магазинов, что на 127 единиц больше чем в 2009 году, 897 магазинов, реализующих

непродовольственные товары, что на 5,5% больше по сравнению с 2009 годом (в 2009 году эта цифра составила 848 единиц).

Кроме того, в городе осуществляет деятельность 1 оптовый рынок на 90 торговых мест, имеющий возможность дополнительно предоставить 20 торговых мест крестьянско-фермерским хозяйствам для реализации сельхозпродукции с машин. Также на территории города по состоянию на первое полугодие 2011 года осуществляют деятельность 153 предприятия оптовой торговли, по сравнению с аналогичным периодом 2009 года эта цифра увеличилась на 11 единиц.

Таким образом, можно утверждать, что сфера торговли города Белгорода успешно преодолела пик финансово-экономического кризиса и к 2011 году обнаружила тенденцию к развитию.

Структурный сдвиг экономики в сторону торговли за два года изменил спрос населения на бытовые услуги и услуги общественного питания. В городе Белгороде по состоянию на 1 июля 2011 года осуществляют свою деятельность 595 предприятий общественного питания, в том числе 44 предприятия быстрого питания, магазины-кулинарии и 822 предприятия бытового обслуживания населения (рис.1,2,3,4).



Рис. 1. Предприятия общественного питания в г. Белгороде



Рис. 2. Предприятия общественного питания и бытового обслуживания в г. Белгороде

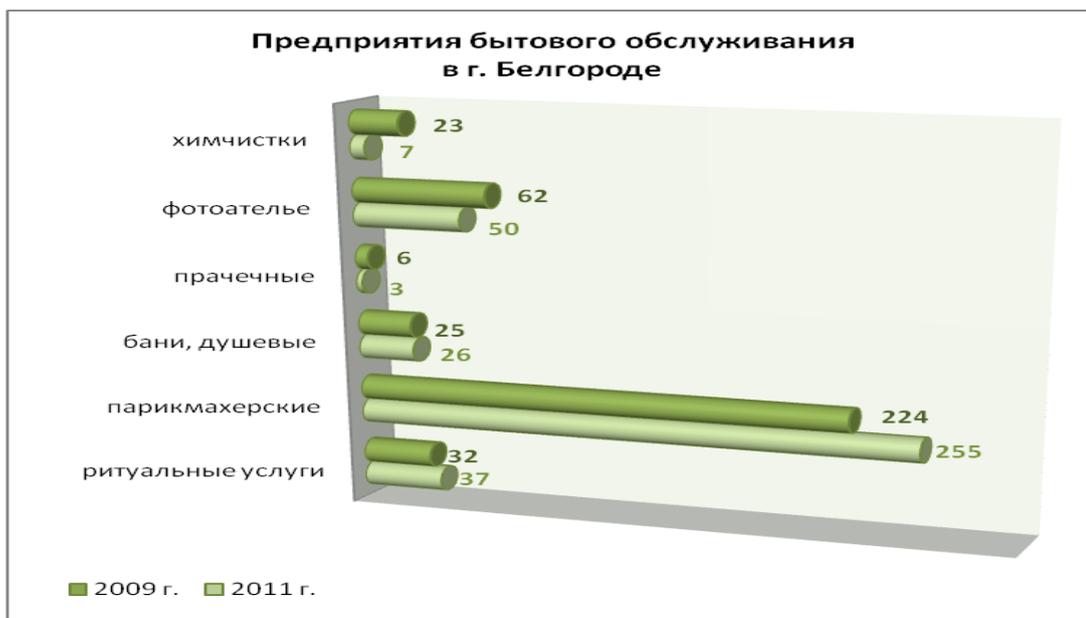


Рис. 3. Предприятия бытового обслуживания в г. Белгороде

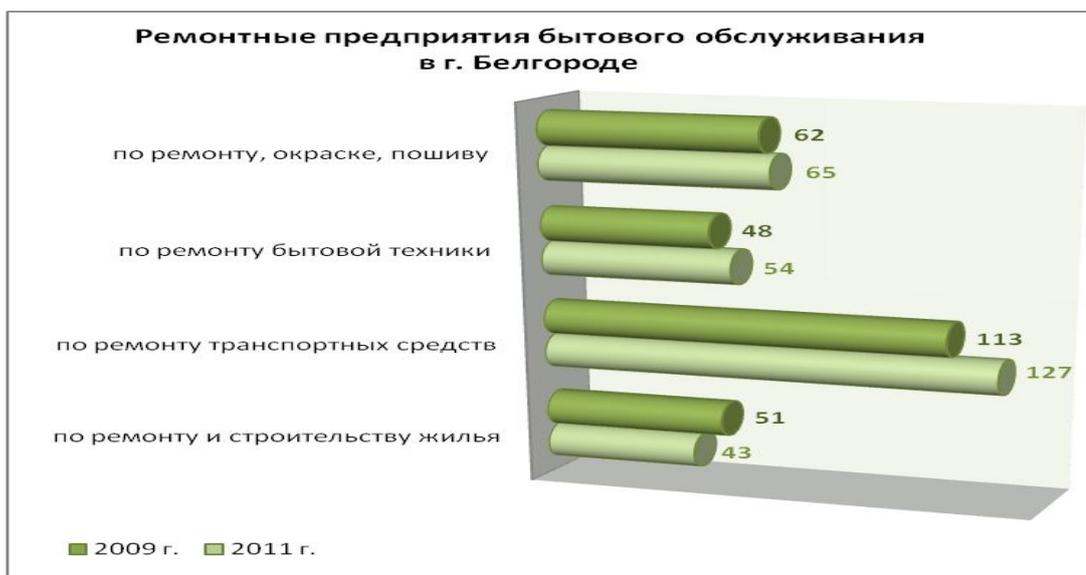


Рис. 4. Ремонтные предприятия бытового обслуживания в г. Белгороде

Анализируя количество предприятий бытового обслуживания по состоянию на 1 июля 2009 года и 1 июля 2011 года, представленные на рисунках 3, 4 наблюдается тенденция уменьшения предприятий бытового обслуживания населения по следующим сферам услуг: химчистка (с 23 единиц (1-е полугодие 2009 года) до 7 единиц (1-е полугодие 2011 года)); фотоателье (с 62 единиц (1-е полугодие 2009 года) до 50 единиц (1-е полугодие 2011 года)); прачечные (с 6 единиц (1-е полугодие 2009 года) до 3 единиц (1-е полугодие 2011 года)).

С меньшей интенсивностью, чем два года назад происходит ввод новых магазинов, тем не менее они открываются и это уже положительная тенденция.

Так, за первое полугодие 2011 года был открыт 41 магазин с торговой площадью 3 519 м<sup>2</sup>, за этот же период 2009 года было введено в действие 75 магазинов с торговой площадью 7 750 м<sup>2</sup>, 21 предприятие общественного питания с расчетом на 643 посадочных места, по сравнению с аналогичным периодом 2009 года количество предприятий увеличилось на 5 единиц, вместе с тем количество посадочных мест

уменьшилось на 82, 17 предприятий бытового обслуживания рассчитанных на 56 посадочных мест, в 2009 году за этот же период было введено в действие 50 единиц предприятий бытового обслуживания на 192 посадочных места. Все объекты введены за счет частных инвестиций хозяйствующих субъектов.

В целях замещения внешних поставщиков товаров и услуг на областных, минимизации розничных цен и поддержки местных производителей в Белгороде разработана программа по строительству магазинов шаговой доступности «Фермер», поставка товаров в которые осуществляется местными сельхозпроизводителями. В настоящее время в городе работают 4 магазина «Фермер» с широким ассортиментом сельскохозяйственных товаров.

В городе сформирована сеть мелкорозничных торговых объектов по продаже хлебного кваса, реализации разливного молока из изотермических емкостей, производству и реализации цыплят-гриль, реализации минеральной воды, живой рыбы, реализации сахара и муки в мешках, бахчевых культур, цемента с автомашин.

Значительно изменилось эстетическое оформление зданий предприятий торговли и общественного питания, благодаря чему город по праву называется самым благоустроенным городом России. При застройке новых жилых кварталов градостроительные нормативы предусматривают размещение предприятий отрасли с учетом запросов населения в товарах и услугах.

Создание оптимальных условий для обеспечения населения города Белгорода услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания способствует снижению количества обращений потребителей, что в определенной мере, объясняется возросшей активностью граждан как потребителей, повышением их правовой грамотности, а так же возможностью самостоятельно урегулировать спорную ситуацию после получения квалифицированной консультации у специалистов отдела защиты прав потребителей. Поэтому, количество жителей, которые обращаются за консультативной помощью, растет, тем самым доля обращений граждан по вопросам качества товаров и услуг на потребительском рынке за первое полугодие 2011 года уменьшилась по сравнению с аналогичным периодом 2009 года на 28,2 %. (с 80,2% - 1-е полугодие 2009 год на 52% - 1-е полугодие 2011 год).

В целях повышения правовой грамотности и активности граждан как потребителей за первое полугодие 2011 года управлением потребительского рынка был проведен День потребителя, посвященный Всемирному Дню защиты прав потребителей, а также конкурс «Выбор ЗА! потребителем», инициаторами конкурса выступили НО «Ассоциация «Качество жизни» и АНО «Союз защиты прав потребителей». Инициаторами конкурса были обозначены следующие цели:

- защита потребительских прав жителей на приобретение качественных и безопасных для жизни и здоровья товаров;
- определение товаров - лидеров, заслуживающих высшую потребительскую оценку;
- повышение активности населения по защите своих потребительских прав;
- развитие здоровой конкуренции между производителями и стимулирование их в повышении качества товаров;
- формирование социально ответственной позиции товаропроизводителей и предприятий розничной торговли;
- создание предпосылок для цивилизованного саморегулирования потребительского рынка.

Сфера потребительского рынка города одной из первых определила свое важное место в современном мире.

Формула «Всё для человека, всё для блага человека» нашла своё новое, более конкретное и предметное решение. Сегодня ею широко пользуются практически все предприятия потребительского рынка города, придав ей уважительное отношение к людям и их запросам.

# Малый бизнес города Белгорода: текущее состояние и система поддержки

Т.С. Сергеева

Заместитель директора МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий», кандидат экономических наук

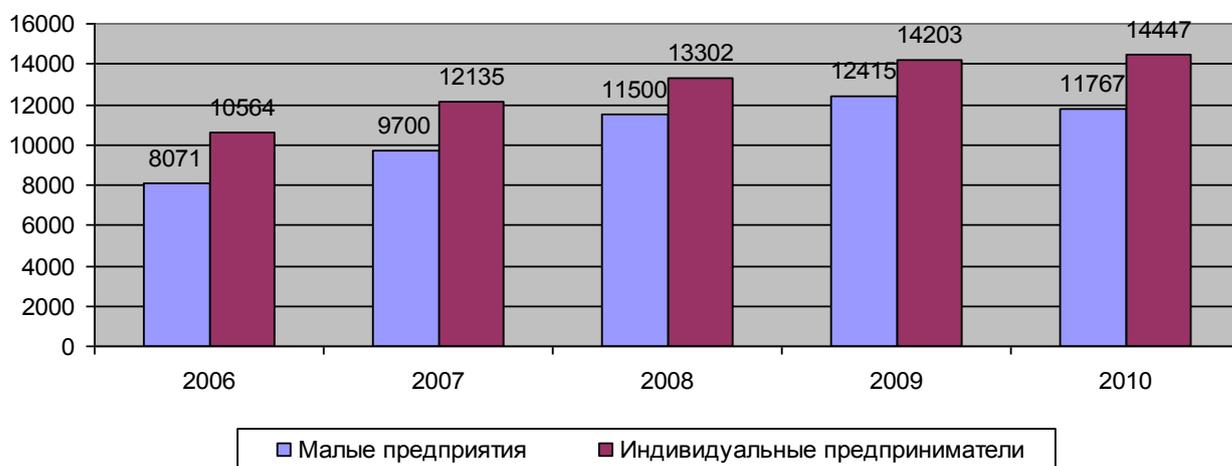
За последние десятилетия в Российской Федерации произошли качественные изменения в структуре национальной экономики. Малый и средний бизнес стал неотъемлемым элементом современной рыночной системы хозяйствования, без которого экономика и общество в целом не могут нормально существовать и развиваться. Мощный предпринимательский сектор в экономике поглощает отрицательные тенденции в кризисные периоды, формирует точки перелома и оживления депрессивной экономики, располагает большим производственным потенциалом и людскими ресурсами.

В своем выступлении на заседании Президиума Правительства Российской Федерации 18 мая 2009 года министр экономического развития Э.С. Набиуллина так охарактеризовала вклад малого предпринимательства: пятая часть валового внутреннего продукта; каждый шестой, занятый в экономике, а с учетом индивидуальных предпринимателей – каждый пятый; две из пяти компаний – малые.

Сегодня Белгород по многим показателям превышает указанные значения.

Количество субъектов малого предпринимательства на территории города постоянно увеличивается.

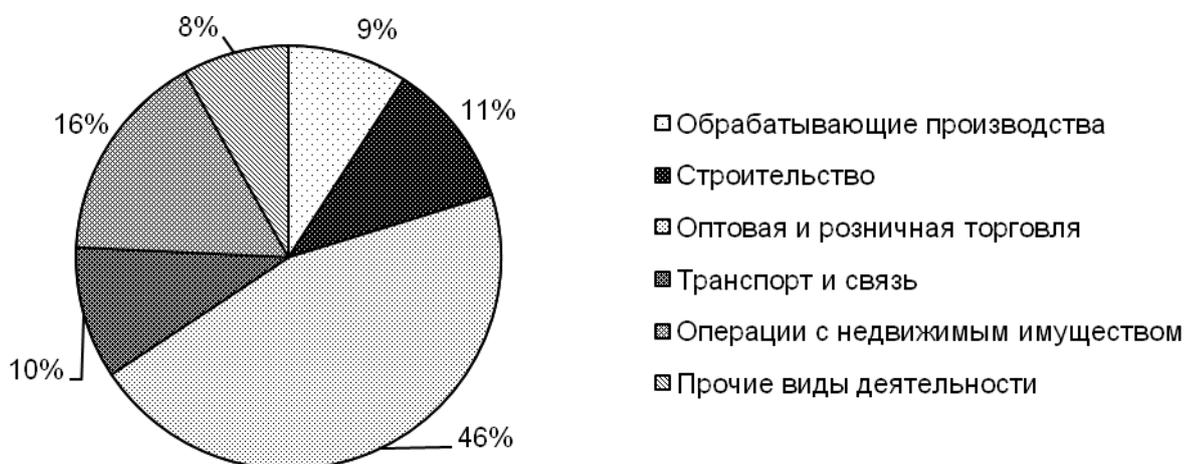
## Количество субъектов малого предпринимательства



Если по состоянию на 01.01.2006 г. было зарегистрировано 18635 субъектов малого бизнеса, на 01.01.2007г. - 21835 субъекта, то на начало 2008 года - 24802 субъекта, а по состоянию на 1 января 2011 года число зарегистрированных увеличилось до 26,2 тыс. субъектов малого бизнеса, в том числе 14,5 тыс. индивидуальных предпринимателей и около 11,8 тыс. малых предприятий. Это значит, что на 1 крупное и среднее предприятие приходится 17 малых.

В отраслевой структуре по видам экономической деятельности, начиная с 2006 года, наблюдаются изменения. В 2010 году по прежнему основными направлениями остаются оптовая и розничная торговля, строительство, транспорт и связь, обрабатывающие производства.

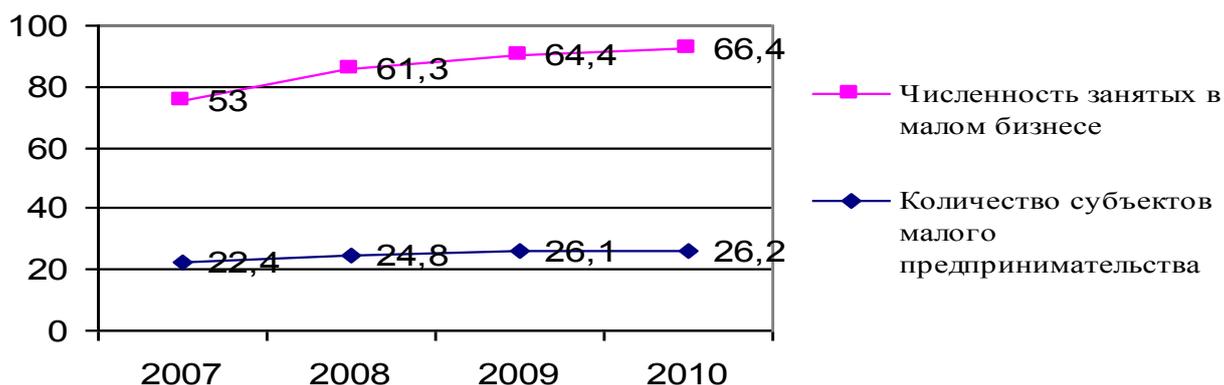
### Отраслевая структура субъектов малого предпринимательства в 2010 году



Анализ статистических данных за 2010 год показал, что наибольшее количество субъектов малого бизнеса (11959 или 45%) сосредоточено в сфере оптовой и розничной торговли, ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования. Строительством занимались 1995 предприятий (16,95% от числа зарегистрированных малых предприятий) и 953 (6,6% от числа зарегистрированных ПБОЮЛ) индивидуальных предпринимателей.

Число субъектов малого предпринимательства в сфере оптовой и розничной торговли сократилось в сравнении с 2006 годом на 6% и увеличилось в таких сферах деятельности, как строительство (на 2%), обрабатывающие производства (на 1%), транспорт и связь (на 1%), операции с недвижимым имуществом (на 3%).

С увеличением количества субъектов предпринимательства растет и численность занятых в малом бизнесе.



Таким образом, среднесписочная численность работающих в малом бизнесе по состоянию на 01.01.2011 года в сравнении с 2006 годом возросла на 35,2% и составила 66,4 тыс. человек.

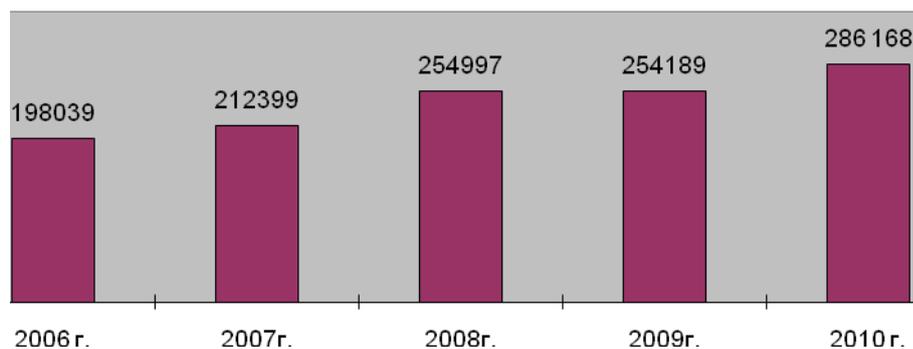
На малых предприятиях города в 2009 году занято порядка 45,2 тыс. человек. Для сравнения, в 2009 году – 45,2 тыс.чел., в 2008 году - 44,7 тыс. чел, в 2007 году - 39,3 тыс. чел, в 2006 году - 22,5 тыс. чел. Незначительный рост показателя за последние 2 года

связан с последствиями сложившейся экономической ситуацией, вызванной кризисными явлениями в экономике города.

Доля занятых в малом бизнесе от общего количества занятых по состоянию на 01.01.2011 года составляет 34%.

От субъектов малого предпринимательства, уплачивающих единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, за 2010 год в бюджет городского округа поступило 286 168 тыс. рублей или 5,4% от собственных доходов городского бюджета.

Объем налоговых поступлений в виде единого налога на вмененный доход (тыс.рублей)



Динамика показателей развития малого бизнеса города за последние пять лет имеет положительную тенденцию, несмотря на наличие негативных изменений в экономике, вызванных мировым финансовым кризисом. Наряду с принятыми на федеральном и региональном уровнях антикризисными мерами свой вклад в нивелирование последствий кризиса внесла муниципальная система поддержки предпринимательства, основы которой были заложены в 2005 году.

Именно в этот период администрацией города был осуществлен переход от отдельных мероприятий к программно-целевому методу поддержки малого бизнеса.

Впервые программа поддержки предпринимательства была принята Советом депутатов города Белгорода 27.12.2005 года сроком действия на 2006-2008 годы. В период реализации программы постоянно проводились мониторинги эффективности мероприятий и опросы предпринимателей по проблемным вопросам ведения деятельности. Это помогло нам своевременно реагировать на изменения предпринимательского климата и направлять средства на решение наиболее острых проблем предпринимателей. В процессе реализации в программу трижды вносились изменения, в том числе касающиеся облегчения условий доступа предпринимателей к финансовой поддержке. Кроме этого, с целью поддержки предприятий-производителей был разработан Порядок предоставления бюджетных субсидий на компенсацию части арендной платы за пользование нежилыми помещениями муниципальной формы собственности. Это позволило сделать производственные помещения более доступными для предпринимателей.

На 2009-2011 годы совместно с Советом по поддержке и развитию предпринимательства при главе администрации города разработана и решением Совета депутатов города Белгорода от 28.10.2008 года № 93 утверждена городская целевая программа «Поддержка и развитие малого предпринимательства города Белгорода на 2009-2011 годы». При разработке был учтен как собственный положительный опыт, так и опыт других городов и регионов страны. Программные мероприятия по сравнению с ранее действующим документом были расширены. Вместо 3 разделов содержащих 21 мероприятие программа содержала 8 разделов, объединяющих 34 мероприятия. Реализация указанной программы положительно повлияла на развитие предпринимательства города, однако в связи со сложившимися условиями экономического кризиса их эффективность значительно снизилась. В связи с этим в конце

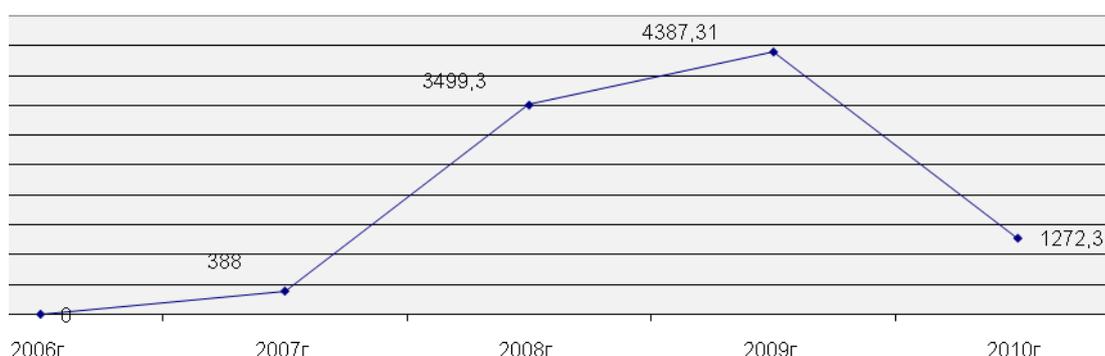
сентября 2010 года была принята новая городская целевая программа, объединившая в себе мероприятия повышения инвестиционной привлекательности города и развития предпринимательства.

В 2010 году за счет средств, предусмотренных на реализацию городской целевой программы «Повышение инвестиционной привлекательности города Белгорода и развитие предпринимательской деятельности на 2010-2012 годы», произведено финансирование мероприятий на общую сумму 1272,3 тыс. рублей, из них:

- предоставлена финансовая поддержка в форме субсидирования части процентной ставки по банковским кредитам в размере 940,2 тыс. рублей;
- предоставлена финансовая поддержка в форме субсидирования части арендной платы за пользование нежилыми помещениями в сумме 250,1 тыс. рублей;
- предоставлена финансовая поддержка в форме субсидирования части затрат на участие в выставках в сумме 13,0 тыс. рублей.

При расширении спектра поддержки негативным является снижение суммы финансирования программы.

Оказано поддержки субъектам малого предпринимательства по городской целевой программе (тыс.рублей)



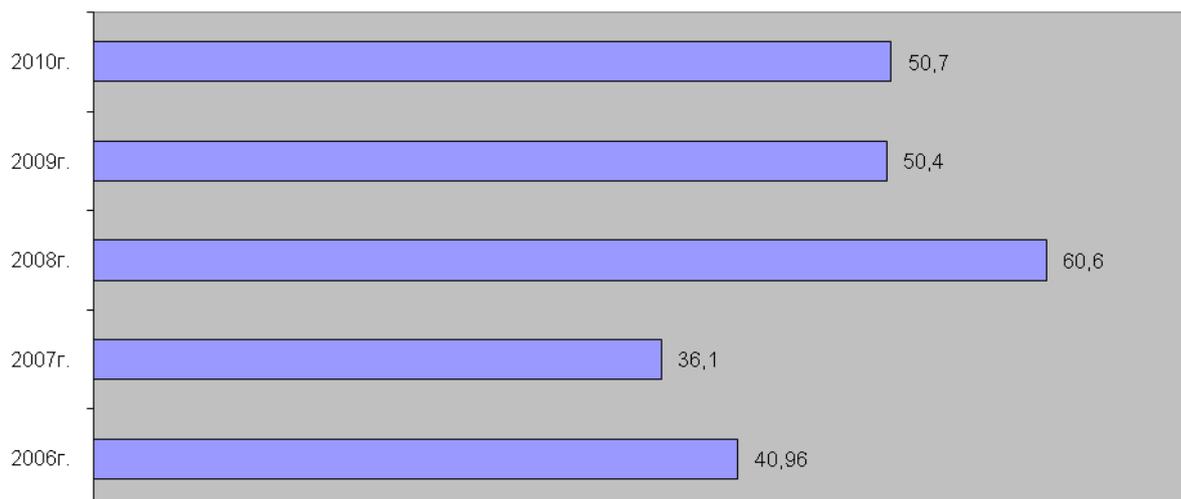
Решение о предоставлении поддержки предпринимателям в соответствии с утвержденным порядком предоставления инвестиционно-финансовой поддержки принимается городской межведомственной инвестиционной комиссией при администрации города Белгорода. Основными критериями при отборе являются как показатели финансово-хозяйственной деятельности предпринимателя, так и сфера деятельности предприятия. Состав приоритетных сфер развития предпринимательства для города Белгорода определен совместно с Советом по поддержке и развитию предпринимательства при главе администрации города. К ним отнесены:

- производство продовольственных товаров и товаров народного потребления, в том числе для детей;
- производство промышленной продукции и строительных материалов;
- бытовое обслуживание населения;
- оказание услуг и выполнение работ в жилищно-коммунальной сфере;
- предоставление услуг в области образования и культуры;
- ремонт техники и оборудования.

Субъекты малого предпринимательства, осуществляющие деятельность в приоритетных направлениях, имеют право на получение поддержки в больших объемах, чем остальные.

Кроме финансовой предпринимателям оказывается имущественная поддержка, которая осуществляется путем предоставления в аренду муниципального имущества.

Предоставлено в аренду помещений муниципального фонда, тыс. кв.м.



По состоянию на 1 января 2011 года 343 субъектам малого предпринимательства предоставлено в аренду нежилых помещений муниципального фонда общей площадью 50569,7 кв. м. Преимущественное право на выкуп помещений реализовано 13 субъектами малого и среднего предпринимательства.

Информация о сдающихся в аренду либо подлежащих продаже объектах муниципальной собственности размещается на официальном сайте администрации и Совета депутатов города Белгорода.

Информационную и консультационную поддержку предпринимателям оказывают сотрудники управления экономического развития и инвестиций. Субъекты малого бизнеса могут получить информацию об организациях, расположенных на территории города, которые занимаются проблемами малого бизнеса. Также специалисты управления оказывают консультационную помощь субъектам малого предпринимательства в вопросах подготовки и организации работы по реализации инвестиционных проектов, ведется работа, направленная на привлечение субъектов малого предпринимательства для участия в семинарах, мастер – классах и других мероприятиях, которые помогают изучить новые технологии и получить дополнительную профессиональную информацию.

Реализуемые формы поддержки являются достаточно эффективными, что подтверждается постоянным ростом количества субъектов малого бизнеса и численности наемных работников. Кроме этого, наблюдаются позитивные изменения и в отраслевой структуре субъектов малого бизнеса, отражающие снижение доли малых предприятий, сосредоточенных в сфере оптовой и розничной торговли, ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования с 53,6% в 2006 году до 45,6% по итогам 2010 года.

При всех перечисленных положительных моментах развития малого бизнеса в г. Белгороде необходимо отметить неразвитую муниципальную инфраструктуру поддержки, отсутствие действенного механизма предоставления налоговых льгот, использования распространенного опыта других регионов и городов по формированию залоговых фондов и развитию гарантийных механизмов, слабых механизмах поддержки малого инновационного предпринимательства.

Малый бизнес является точкой роста для перестройки городской экономики, ее перехода к инновационному пути развития. Инновационные идеи и проекты стали основой направления «Обеспечение устойчивого развития города» Стратегии развития города Белгорода до 2025 года и Плана действий органов местного самоуправления на 2012-2016 годы.

Накопленный опыт, политика развития малого бизнеса, проводимая федеральным и региональным правительством, а также органами местного самоуправления города Белгорода, позволяют определить основные направления в рамках действующего правового поля, с учетом особенностей городской экономики расставить приоритеты и реализовать ее более адресно и эффективно.

# ИЗУЧАЕМ ПРОБЛЕМУ

## Методологические основы управления социальной адаптацией детей с ограниченными возможностями здоровья

**Е.П. Батанова**

начальник Управления социальной защиты населения Белгородской области

**Л.Е. Данилюк**

заместитель директора школы-интерната № 23 г. Белгорода,  
кандидат социологических наук

Коренные изменения общественных отношений и связанные с ними социальные потрясения болезненно переживают незащищенные слои населения, к которым относятся, в частности, дети с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ). Особенно остро ощущают они ослабление государственной поддержки, что порождает необратимые негативные процессы и требует незамедлительных мер по преодолению сложившейся ситуации. Первейшая задача любого здорового общества в критические периоды развития – найти в себе силы, чтобы компенсировать трудности социально незащищенных групп населения вниманием к их нуждам и заботам, подлинно гуманным отношением к этим людям, реальными шагами, подтверждающими, что лица с ограниченными возможностями здоровья могут созидать, творить, жить активной и полноценной жизнью.

Проблема включения людей с ограниченными возможностями здоровья в реальную жизнь общества является актуальной во всем мире. По данным ООН, в мире насчитывается примерно 450 миллионов человек с нарушенным психическим и физическим развитием. Они составляют почти десятую часть жителей планеты. Это подтверждают и данные Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ), свидетельствующие, что число таких людей достигает 13% от общего числа населения. С недостатками интеллекта рождаются 3% детей и 10% детей с другими психическими и физическими отклонениями. Всего в мире 200 миллионов детей с ограниченными возможностями (см. [1, 3]).

В России численность детей с ОВЗ в возрасте до 18 лет составляла на 1 января 2007 года 554 тыс. человек (см. [2, 157]). Ежегодно в стране рождается около 50 тысяч детей, которые признаются инвалидами.

Дети с ограниченными возможностями здоровья привлекают внимание специалистов из различных областей знания, и их проблемы имеют «межотраслевой» характер. Уже по определению, они имеют очевидный медицинский, точнее сказать, медико-социальный аспект. В контексте уточнения этих проблем принимается во внимание то, что, скажем, из 556,9 тыс. детей-инвалидов в возрасте до 17 лет (в расчете на 01.01.2007 г.) 131,5 тыс. чел. (23,9%) имеют психические расстройства и расстройства поведения, 117,4 тыс. чел. (21,1%) – болезни нервной системы, 102,9 тыс. чел. (18,5%) – врожденные аномалии, деформации и хромосомные нарушения, 32,9 тыс. чел. (5,9%) – болезни глаза, 28,2 тыс. чел. (5,1%) – болезни уха и т.д. Другие болезни (а их в «Статистическом сборнике» 25 наименований) составляют 25,5% (см. [2, 156]).

Исследование медико-социального аспекта адаптации детей с ОВЗ предусматривает, во-первых, учет численности этой категории детей; во-вторых, диагностику их заболевания (физического недостатка); в-третьих, проведение медико-социальной экспертизы, признание и квалификацию инвалидности; в-четвертых, оказание бесплатной медико-социальной помощи; в-пятых, обеспечение лекарствами, протезами, протезно-ортопедическими изделиями, средствами передвижения на льготных условиях;

в-шестых, амбулаторное или стационарное лечение; в-седьмых, содержание в учреждениях системы социальной защиты населения (см. [3]).

Адаптация детей с ОВЗ имеет важное значение и для педагогики, занимающейся непосредственно их обучением и воспитанием. Действующая в нашей стране система специального образования этих детей решает как единые с общеобразовательной средней школой задачи, так и специфические, заключающиеся в создании наиболее благоприятных условий коррекции аномального развития ребенка, его социальной адаптации (см. [4]).

Обратим внимание и на психологический аспект проблемы социальной адаптации детей с ОВЗ. Отклонения или аномалии в развитии детей весьма разнообразны. Они могут касаться разных сторон психофизического развития ребенка: речевой системы, сенсорной, интеллектуальной, эмоционально-волевой, двигательной сфер, проявляться в разной степени и вызываться различными причинами. Специалистам необходимо знать природу и характер имеющихся у детей отклонений, особенности их проявлений, приемы и методы их коррекции и компенсации (см. [5]).

Адаптация детей с ОВЗ имеет также важный социальный аспект. Она перерастает рамки медико-социального, педагогического и психологического пространства, выходит в значительно более масштабное социальное пространство, привлекая к себе внимание широкой общественности, а не только узко ориентированных специалистов.

Социальный характер проблемы адаптации детей с ОВЗ выражается в следующем.

Во-первых, в объекте и цели адаптации. Объектом выступают продукты человеческой культуры и социальное окружение детей с ОВЗ, конечной целью адаптации – их интеграция в социум и самоутверждение как субъектов жизнедеятельности. Нарушение физического или психического развития, как и любое функциональное изменение организма, старение или болезнь, не ограничено рамками лишь чисто медицинского явления. Его воздействие на семью, окружение или на самого индивида определяется в большей мере тем смыслом, которым его наделяют общество и культура. Ограничение возможностей есть процесс, в котором нарушения телосложения, функций организма или условий окружающей среды делают деятельность человека или функционирование его органов затрудненным или невозможным.

Во-вторых, адаптация детей с ОВЗ выступает неперменной «составляющей» их социализации как двустороннего процесса 1) постоянной передачи обществом и 2) освоения индивидом в течение всей его жизни социальных норм, культурных ценностей, позволяющих ему функционировать в данном обществе (см. [6, 89]).

В-третьих, дети с ОВЗ – довольно многочисленная социальная группа. Всего в мире насчитывается 200 млн. детей с ограниченными возможностями, в России, как уже отмечалось, 556,9 тыс. С недостатками интеллекта рождается 3% детей и 10% детей с другими психическими и физическими отклонениями (см. [1]). Дети с ограниченными возможностями развития имеют схожие проблемы, что и объединяет их в особую группу. Это – проблема обучения и трудоустройства, преодоление трудностей и барьеров на пути интеграции в социум, обретения оптимистического жизненного и эмоционального настроя (см. [7]).

В-четвертых, содействие разрешению жизненных проблем детей с ОВЗ, создание оптимальных условий для их успешной адаптации является задачей государственных и общественных структур, предметом государственной социальной политики (см. [7]).

В-пятых, содействие успешной социальной адаптации детей с ОВЗ, создание для этого соответствующих условий являются предметом заботы и практической деятельности не только медиков и педагогов, но и значительного числа других специалистов (социальных работников, психологов, юристов, менеджеров социальной сферы и т.д.). В эту деятельность активно вовлечены семья, государственные и муниципальные структуры, общественные организации. Адаптация детей с ОВЗ – это

полисубъектный процесс, и осуществление этой полисубъектности выходит далеко за рамки деятельности узких специалистов.

В-шестых, проблема социальной адаптации детей с ОВЗ сопряжена с рядом других проблем, имеющих важное значение для общества. Так, в современном российском обществе наблюдается не только стабильное сокращение числа трудоспособного населения, но и сохраняется тенденция ухудшения его качественного состава на фоне роста инвалидизации детей и молодежи, что становится ощутимым ограничением экономического развития страны. В связи с этим, решение основных социальных проблем детей и подростков с ограниченными возможностями, в том числе их обучение и трудоустройство, позволит во многом изменить не только положение этой группы в обществе, сформировать определенный уровень социокультурной толерантности к ним, но и стабилизировать трудовые ресурсы страны.

Таким образом, очевидно многостороннее и многоуровневое социальное содержание проблемы адаптации детей с ОВЗ, ее значимость как важной социальной проблемы.

Разрешение проблемы социальной адаптации детей с ОВЗ невозможно без целенаправленного воздействия на этот процесс, причем воздействия не эпизодического, а систематического. Принципиальная возможность такого воздействия связана, во-первых, с тем, что социальная адаптация может проходить как в стихийной, так и в управляемой формах. В первом случае личность интуитивно налаживает отношения с самой собой и окружающей средой на более или менее приемлемом для себя уровне. Адаптационный процесс имеет при этом длительный характер. Управляемая адаптация ставит целью сократить сроки приспособления к социальной среде, повысить качество самостоятельной работы личности за счет профессиональной помощи. Во-вторых, социальная адаптация – это вариативный процесс, и выбор варианта ее осуществления может стать предметом целенаправленных воздействий. В-третьих, социальная адаптация возможна при определенных условиях и направленное изменение этих условий вызывает соответствующие изменения в характере адаптационного процесса, его направленности, интенсивности и продолжительности. Заслуживает внимания в этой связи следующее утверждение А.И. Ковалевой. «В социальной адаптации, – пишет она, – реализуется два взаимосвязанных компонента: 1) создание индивидом в процессе социализации внутренних средств для функционирования в обществе, когда происходит поэтапное структурное изменение личности, повышающее ее способность включаться в социальные связи и деятельность; 2) поддержание обществом внешних для индивида средств социальной адаптации, включающих необходимую материально-вещественную и социокультурную среды, а также фиксирование продвижения индивида в его освоении социальности и включении в повторяющиеся и расширяющиеся социальные связи и деятельность» (см. [8, 8]).

Таким образом, принципиальная возможность направленного воздействия на процесс социальной адаптации связана, с одной стороны, с инициацией и поддержанием «самоадаптации», с другой стороны, с обеспечением внешних (материальных, социокультурных и др.) условий для успешного адаптационного процесса.

Целенаправленные воздействия могут оказываться или в эпизодическом и ситуационном, или в систематическом и процессном видах. Применительно к социальной адаптации возможны и тот, и другой виды воздействия. Процесс целенаправленного воздействия выводит нас на «управление». «Управление – процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект для обеспечения его эффективного развития и функционирования» (см. [9]). Управление социальной адаптацией можно определить соответственно, как процесс целенаправленного воздействия на человека, условия его жизнедеятельности для обеспечения его успешной социальной адаптации. Исходя из этого определения, можно перейти к дефиниции управления социальной адаптацией применительно к детям с ОВЗ. *Управление социальной адаптацией детей с ОВЗ* – это

процесс целенаправленного воздействия на детей с ОВЗ, условия их жизнедеятельности для обеспечения их успешной социальной адаптации.

*Возможность* управления социальной адаптацией детей с ОВЗ – это лишь одно из оснований заниматься управленческой деятельностью. Другое и не менее важное основание – *необходимость* управления социальной адаптацией детей с ОВЗ. К рассмотрению этого основания мы и перейдем.

Необходимость управления социальной адаптацией детей с ОВЗ вызвано несколькими обстоятельствами, и первое из них – расширение проблемного поля детей с ОВЗ.

*Расширение проблемного поля детей с ОВЗ.* Это расширение выражается как в количественных, так и в качественных показателях. Повсеместно в мире, в том числе в России, наблюдается рост численности детей с ограниченными возможностями здоровья. Этому способствует целый ряд патологических факторов эндогенного (внутреннего) и экзогенного (внешнего) происхождения: генетические отклонения, отягощенная наследственность, физические и психические травмы, соматические и инфекционные заболевания, дестабилизация общества и отдельных семей, отсутствие в ряде случаев нормальных экологических, экономических, гигиенических условий для будущих матерей и детей, недостатки школьного и семейного воспитания и многие другие.

Рост численности детей с ОВЗ связан еще с одним обстоятельством – статистическим учетом. Так, численность детей-инвалидов в 1991 году составила 155 тысяч (38,6 человека на 10000 детей). К началу 2007 года это число достигло 554 тыс. человек (205 человек на 10000 детей) (см. [2, 157]). То есть за 16 лет численность детей с ОВЗ увеличилась в 3,6 раза, а в расчете на 10000 детей – в 5,3 раза. Понятно, в данном случае идет речь не об изменении реальной численности детей с ОВЗ, а об изменении их зарегистрированной численности. Но и в этом случае они оказались включенными в систему государственного учета, за ними признали социальные права в соответствии с полученным ими статусом инвалида. Сразу же расширилось поле проблем, связанных с их обеспечением и соблюдением этих прав.

Расширение проблемного поля детей с ОВЗ связано также с их более активной интеграцией в *большое сообщество*, обеспечением условий для независимой жизни. А это гораздо сложнее сделать, нежели содержать их в изоляции, в периферии общественной жизни, с ограниченным выбором путей самореализации и самоутверждения. До недавнего времени такая политика в отношении к инвалидам была определяющей тенденцией сообщества. В условиях изоляции от всего общества, в специализированных домах инвалидов, домах ребенка, детских домах, интернатах проходила жизнь примерно 10% населения (см. [10, 75]). Кроме того, запрещалось работать инвалидам некоторых групп, а в случае выполнения ими работы прекращалась выплата пенсии по инвалидности, мотивировалось это заботой о состоянии здоровья инвалидов. Ряду производств запрещался прием инвалидов со ссылкой на технику безопасности также под предлогом заботы об инвалиде.

Расширение проблемного поля детей с ОВЗ связано непосредственно с расширением пространства их социальной адаптации.

*Расширение пространства социальной адаптации детей с ОВЗ.* При рассмотрении социальной адаптации детей с ОВЗ было бы ошибкой сосредоточиться лишь на проблемах самого ребенка. Такая позиция страдает близорукостью, поскольку упускает из виду динамическую природу семейного функционирования, игнорируя, скажем, то факт, что и другие члены семьи находятся под воздействием присутствия в семье ребенка с нетипичными потребностями. Заболевание или нарушение развития одного из членов семьи влияет на всю семейную систему, что, в свою очередь, оказывает воздействие на каждого в отдельности.

Психологическое сопровождение семьи, имеющей нетипичного ребенка, включает в себя не только адаптацию самого ребенка, но и реабилитацию семьи, в которой он

воспитывается, в частности, личностные особенности родителей, так как последние оказывают существенное влияние на функционирование семьи, ее адаптационные возможности, а также умение использовать собственные ресурсы.

Присутствие в семье ребенка с нарушениями развития обычно определяется как стрессор хронического характера, при этом подчеркивается важность социальной поддержки на трех экологических уровнях: родственная (например, супружеская), дружеская, соседская или общинная. Исследования показывают, что, например, матери, имеющие широкую социальную поддержку, более позитивны в поведении и отношении к своим детям-инвалидам, причем супружеская поддержка является фактором, дающим мощный позитивный эффект (см. [11, 124-126]).

Расширение пространства социальной адаптации происходит не только за счет расширения ее объектно-предметной среды, но и за счет преодоления узкой специализации в деле помощи детям с ОВЗ, при которой методы коррекционной педагогики и специальной психологии рассматриваются вне широкого социального и духовного контекста. Этот аспект социальной адаптации акцентирован в монографии А.З. Свердлова «Социально-культурная деятельность и процесс духовного развития сообщества глухих» (см. [12]). Автор стремится преодолеть узкую специализацию в деле помощи глухим, при которой методы и приемы сурдопедагогики рассматривались вне широкого социального и духовного контекста; объединить литературные, театральные, философские направления (светские и религиозные); прикладные дисциплины, связанные с профессиональной и культурно-досуговой деятельностью глухих индивидов, в единый концептуальный узел. Он раскрывает глубокие противоречия, сложившиеся в современном обществе между объективными возможностями интегрирования различных направлений науки и практики в решении проблем социального развития глухих и слабослышащих и реальным уровнем их реализации (см. [12, 13-14]).

Необходимость управления социальной адаптацией детей с ОВЗ вызвана также существенными изменениями государственной политики в отношении данной категории людей.

*Изменение приоритетов государственной политики.* Характерная тенденция современности – гуманизация отношений между всеми элементами социальной структуры общества (см. [13, 21-25]). Меняются принципы и условия реализации социальной политики государства в отношении инвалидов, детей с ограниченными возможностями здоровья. Как утверждают специалисты, современное российское законодательство, формирующее определенный уровень толерантности к детям с ограниченными возможностями, отвечает общепризнанным международным стандартам и имеет гуманистическую направленность. В России создается и функционирует сеть реабилитационных учреждений, школ-интернатов, центров социальной помощи семье и ребенку-инвалиду, спортивно-адаптивных школ для инвалидов и т.д. Тем не менее, существующая государственная система реабилитации детей с ограниченными возможностями недостаточно эффективно решает их социальные проблемы и требует разработки нового подхода.

Во-первых, предстоит повернуть общественное мнение в сторону детей с ОВЗ. Семьи с детьми-инвалидами традиционно принято относить к бедным и маргинальным. «Инаковость» проблем, связанных с инвалидностью, вынужденный уход за детьми с ограниченными возможностями, бедность, изменение жизненных стратегий и отсутствие перспектив – являются некой догмой, которая существует на уровне обыденного сознания, поддерживается в поле научного дискурса и постулируется на уровне социальной политики государства (см. [14, 14-19]). По данным экспертного опроса, проведенного О.Н. Юлдашевой, социокультурные предубеждения в невозможности адаптации в социум ребенка с ОВЗ глубоко укоренились в сознании специалистов, которые проводят экспертизу здоровья и реабилитацию таких детей (см. [15]). Как следствие такого предположения, социальный субъект зачастую оказывался без средств к

нормальному существованию и с чувством собственной ненужности – об этом свидетельства в публикациях общественных объединений инвалидов. Сегодня, правда, ситуация меняется. Развивается система социальной поддержки, растет профессионализм социальных работников, специализирующихся на помощи семье, издаются законы, разрушающие физические преграды в жизни инвалидов. Однако символические барьеры сломать порой гораздо сложнее, здесь требуется развитие культурных ценностей гражданского общества, таких как толерантность, эмпатия, уважение человеческого достоинства, гуманизм, равенство прав, независимость.

Во-вторых, успешной адаптации детей с ограниченными возможностями препятствуют не в полной мере реализованные мероприятия по охране здоровья, социальной реабилитации, обучению и профориентации, слабая информированность таких детей о возможных методах реабилитации, приоритетах социальной политики, льготах, предоставляемых государством. Для наиболее эффективной адаптации детей с ограниченными возможностями необходима, – как считает О.Н. Потапова, – разработка социально – дифференцированной федеральной и региональной политики с учетом физиологических, возрастных, психологических и других особенностей этой группы населения страны и региона (см. [7, 9]).

Следует стремиться к интеграции детей с ОВЗ в «большое сообщество» – иными словами, к преодолению специфики их общественного существования в пользу их включения в единую культуру. Это не означает попытки стереть своеобразие сообщества детей с ОВЗ. Сделать это практически невозможно, да и не нужно. Но необходимо, по нашему глубокому убеждению, стремиться к универсальному, к общечеловеческим ценностям. Методы воспитания должны соответствовать поставленным целям. Необходимо в первую очередь разрабатывать такую методику, которая специфична в своем учете потребностей детей с ОВЗ в духовном развитии, но по содержанию универсальна, по форме является адаптацией признанных приемов общей педагогики к духовным запросам детей с ОВЗ. И лишь во вторую очередь следует вести речь о специфических по форме воспитательных приемах (см. [12]).

В-третьих, интеграция детей с ограниченными возможностями здоровья в «большое сообщество» – это двусторонний процесс, приспособление детей к ценностям и нормам данного сообщества, формам его жизнедеятельности; с другой стороны, приспособление самих этих ценностей, норм и форм жизнедеятельности к детям с ОВЗ, их реальным и потенциальным возможностям. Адаптационные изменения затрагивают не только детей, но и социум, в который они интегрируются. Социальная адаптация детей с ОВЗ – это не отдаляющееся движение друг от друга, а открытое движение навстречу друг другу.

Еще одна важная особенность нынешнего состояния социальной адаптации детей с ОВЗ, актуализирующая проблему управления, – это тенденция к полисубъектности.

*Тенденция к полисубъектности.* В истории России, как, впрочем, и за рубежом государство редко имело свободные деньги, а то, чем оно располагало, оно предпочитало тратить на более престижные и необходимые с его точки зрения дела. Тем не менее, в дореволюционной России, как и в советский период, выделялись денежные средства для помощи детям с ОВЗ. Такие средства, хотя и в недостаточном объеме, выделяются и сейчас. Но важнее другое: в стране есть люди – социальные работники, педагоги, деятели Церкви, ученые, готовые и в нынешних обстоятельствах продолжить традиционное для России доброе дело содействия нуждающимся. У них есть представление о том, какие гуманистические идеи и педагогические принципы должны лежать в основе этой помощи. Мировая гуманитарная мысль, философы и религиозные деятели сказали на этот счет много верного. Но сегодня ощущается острая потребность в развитии этих идей и представлений на основе достижений современной науки и социально-педагогической практики. В особенности велика потребность в интегративном, по существу,

междисциплинарном подходе к воспитательным усилиям, которые требуются со стороны гуманного общества в отношении детей с ограниченными возможностями здоровья.

Для решения данной проблемы создана сеть специальных коррекционных учебных заведений, в которых социальными работниками, специалистами-дефектологами, сурдопедагогами, психологами проводится сложная коррекционная работа. Без сомнения, это важная и необходимая работа, но ее недостаток в том, что главный акцент делается именно на физической реабилитации детей с ОВЗ и развитии психических функций в системе закрытых учреждений по типу интернатов. Семье здесь зачастую отводится малая роль. Не учитывается специфика детско-родительских отношений, отношение родителей к дефекту ребенка. А от того, как родители относятся к дефекту, акцентируют именно на нем свое внимание или больше обращаются к достоинствам ребенка, стараясь их развивать в процессе воспитания, зависит самопринятие и самовосприятие ребенка, а в дальнейшем и развитие его идентичности. Выделяются несколько типов отношений родителей к ребенку с ОВЗ: полное, сверхопека, нереалистическое отношение, безразличие (см. [16, 103]).

Отметим также, что ни один социальный проект в рассматриваемой сфере не будет реализован без поддержки общества. Об этом свидетельствует, в частности, волонтерское движение (см. [17, 35-37]).

Участие в социальной адаптации детей с ОВЗ специализированных социальных центров, коррекционных школ-интернатов, общественных объединений и т.д. способствует успешности данного процесса, но вместе с тем вызывает определенные трудности, преодоление которых возможно посредством грамотного управления. Специально исследуя этот аспект проблемы, А.В. Иванов выявляет следующие трудности и недостатки: недостаточность и нерегламентированность финансирования, дефицит грамотных специалистов, равнодушие и косность персонала, низкий уровень его зарплаты, неэффективность медицинского страхования, нехватка оборудования и специального транспорта для инвалидов, подмена реабилитации материальной помощью, акцент на медико-социальную экспертизу, а не на реабилитацию. К другой группе недостатков относятся несовершенство нормативно-правовой базы, ведомственная разобщенность участников адаптационно-реабилитационного процесса, отсутствие системности в работе, комплексных стандартов реабилитации, должной теоретической основы.

Обобщая результаты проведенных социологических исследований, автор делает вывод. Все источники подтверждают наличие в системе работы с инвалидами общих для нее проблем и слабость инновационного потенциала, которые являются следствием недостаточного финансирования и несистемного управления социальными программами. «Нужна универсальная комплексная модель развития системы реабилитации (и добавим от себя – социальной адаптации), дающая возможность снять межведомственные барьеры и обеспечить преемственный баланс государственных целевых программ разного уровня и индивидуальных программ реабилитантов» (адаптов – Л.Д.) (см. [18, 17]).

Тенденция к полисубъектности связана непосредственно с многофакторностью процесса социальной адаптации детей с ОВЗ.

*Многофакторность социальной адаптации детей с ОВЗ.* Характер социальной адаптации детей с ОВЗ, ее успешность обусловлены действием многих факторов, что вызывает необходимость, во-первых, знания и учета этих факторов, во-вторых, целенаправленного использования их потенциала, в-третьих, эффективного воздействия на адаптационный процесс.

Множество факторов, действующих на социальную адаптацию детей с ОВЗ образует определенную систему, в которой выделяются четыре подсистемы.

Первая подсистема: микросистема, образованная ролевым поведением и межличностными отношениями в семье ребенка с ОВЗ.

Вторая подсистема: мезосистема, включающая индивидов, службы и организации, активно взаимодействующие с семьей, работников здравоохранения, друзей, соседей и т.д.

Третья подсистема: экзосистема, включающая институты, в которые семья может не включаться непосредственно, но которые могут опосредованно оказывать воздействие на семью (система здравоохранения, система социального общения, образование, средства массовой информации).

Четвертая подсистема: макросистема, в которую входят социально-экологические, политические и социокультурные факторы (см. [19, 85-87]).

Принимая во внимание многообразие факторов социальной адаптации детей с ОВЗ, можно уточнить задачи управления данным процессом, которые состоят, на наш взгляд, в содействии одним факторам, ограничении действия других, изменении характера и направленности действия третьих, блокировании действия четвертых факторов.

Об актуальности этих задач свидетельствуют, в частности, результаты диссертационного исследования А.Ю. Домбровской «Роль средств массовой информации в процессе социальной адаптации инвалидов в современной России» (см. [20, 18-19]).

На основе проведенного анализа автор делает вывод о том, что – существует противоречие между выявленными потребностями инвалидов в трансляции средствами массовой информации репортажей, публикаций о жизни людей с ограниченными возможностями здоровья, об опыте преодоления ими жизненных затруднений и фактически полным отсутствием материалов подобного рода в исследуемых материалах масс-медиа. В средствах массовой информации доминирует образ пассивной инвалидности, что негативно отражается на адаптационных стратегиях инвалидов (см. [20, 19]).

Многообразие факторов социальной адаптации детей с ОВЗ, разнонаправленность их действия затрудняет целенаправленные воздействия на данный процесс, снижает уровень управляемости и, как следствие, актуализирует проблему управления.

*Снижение управляемости социальной адаптации детей с ОВЗ.* Данный процесс – это только одна из тенденций, вызванная расширением проблемного поля и пространства социальной адаптации, ее полисубъектностью и многофакторностью. Успешное противостояние этой тенденции возможно посредством усиления управленческого воздействия на процесс адаптации. Особо важное значение приобретают при этом последовательность и системность воздействия. Последовательность выражает необходимую *временную* связь между отдельными актами (действиями), системность – *пространственную* связь.

Повышение управляемости социальной адаптации детей с ОВЗ предусматривает поиск и использование дополнительных ресурсов.

*Использование дополнительных ресурсов.* Любое управление может быть успешным при наличии соответствующих ресурсов. Это относится и к управлению социальной адаптацией детей с ОВЗ. Как справедливо отмечает О.Н. Потапова, «ресурсная недообеспеченность социальной политики и социальной защиты детей с ограниченными возможностями в России в сочетании с социокультурной дифференциацией этой группы населения осложняют разработку и реализацию оптимальной социальной политики» (см. [7, 9]). Поэтому основные стратегии и формы государственной политики по решению социальных проблем детей с ограниченными возможностями в настоящее время обеспечивают лишь удовлетворение элементарных жизненно важных потребностей. Полная же адаптация детей с ограниченными возможностями в общество требует дополнительного финансирования для их обучения, получения профессии и трудоустройства.

Вместе с тем, исследователи процесса социализации людей с инвалидностью (Т. Жулковска, А. Ковалева, В. Луков) отмечают, что в «среде обитания любого индивида сокрыты могучие силы, которые можно использовать в процессе его социализации» (см.

[21]). В составе этих скрытых сил, на наш взгляд, – социальные сети, сетевое взаимодействие (см. [22, 100-103]).

Социальные сети – довольно сложное образование, состоящее из множества явлений. Одно из них социальная поддержка (социальная помощь), которую можно рассматривать на двух уровнях – на уровне социального окружения и на уровне непосредственного взаимодействия.

Что касается первого из этих уровней, то для его характеристики представляет интерес результаты исследований Н.С. Данакина и А.В. Кийкова (см. [23, 82-83]). Почти три четверти опрошенных ими жителей г. Белгорода заявили о том, что приходилось оказывать ту или иную помощь своим соседям. Многим респондентам (18%) не приходилось оказывать такую помощь, но они готовы ее оказать. 9% опрошенных заявили, что им не приходилось оказывать помощь, и они не видят в этом необходимости.

Респонденты отвечали и на другой вопрос – «Получали ли Вы помощь от соседей?». Больше половины из них (59,6%) ответили на этот вопрос «да, получали»; 20,2% выбрали ответ «не получал, но не откажусь от такой помощи». Столько же заявили «не получал и не нуждаюсь ни в чьей помощи». Третья часть опрошенных (32%) участвовала в благотворительных мероприятиях и хотела бы еще участвовать («активные»); 26,8% участвовали, но больше не намерены это делать («разочарованные»); примерно столько же – 25,8% участвовали в благотворительности, но хотели бы участвовать; 15,4% респондентов не участвовали и не хотят участвовать в благотворительных акциях.

Для характеристики второго уровня сетевого взаимодействия, т.е. непосредственных контактов детей с ОВЗ воспользуемся результатами социологического опроса, проведенного нами среди выпускников специализированных школ-интернатов. Многие из них, судя по этим результатам, поддерживают активные контакты с учащимися, оказывают им помощь. Основные направления этой помощи – поддержания у детей с ОВЗ чувства уверенности в себе (отметили 45,8% опрошенных), адаптация к условиям нынешней жизни (16,7%), формирование личностных качеств (12,6%), профессиональная ориентация (4,2%), другое (4,2%).

Таким образом, социальные сети на уровне межсемейного и межличностного взаимодействия обладают достаточно высоким адаптационным потенциалом, эффективное использование которого возможно в контексте системного управления социальной адаптацией детей с ОВЗ.

Заметим, что использование дополнительных ресурсов возможно еще в одном важном направлении, а именно в направлении использования *трудового потенциала* социально адаптированных и включенных в общество детей с ограниченными возможностями.

«Для повышения эффективности решения социальных проблем детей-инвалидов необходим пересмотр подходов к явлению детской инвалидности, согласно сложившейся в регионах ситуации, с учетом их индивидуальных потребностей и типов семьи, видов инвалидности и других факторов. Формирование и развитие социального и трудового потенциала детей с ограниченными возможностями, их активное участие в жизни общества могли бы способствовать дальнейшему развитию экономики страны и ее стабильному функционированию» (см. [7, 4]).

Таким образом, востребованность и актуальность управления социальной адаптацией детей с ОВЗ обусловлены: расширением проблемного поля социальной адаптации детей с ОВЗ; расширением пространства социальной адаптации; изменением социальной политики в отношении детей с ОВЗ; тенденцией к полисубъектности социальной адаптации; многофакторностью социальной адаптации; снижением управляемости социальной адаптации; необходимостью использования дополнительных ресурсов.

## Выводы.

1. Адаптация детей с ОВЗ перерастает рамки медико-социального, педагогического и психологического пространства, выходит в значительно более масштабное социальное пространство, привлекая к себе внимание широкой общественности, а не только узко ориентированных специалистов. Социальный аспект проявляется, в частности, в самой интерпретации понятия «ограниченные возможности здоровья». Состояние ограниченных возможностей здоровья человека определяется как такое состояние человека, когда биологические, социальные, психологические аспекты его бытия утрачивают свою тождественность норме, но сохраняется тенденция изменения этого бытия.

2. В научной литературе выделяются различные типы стратегий социальной адаптации человека с ОВЗ: интернальные стратегии, в основе которых лежит интерпретация индивидом адаптивной ситуации как барьерной; экстернальные стратегии, которые позволяют адаптироваться в ситуации внешнего давления и принуждения со стороны социума. Рассмотрены также типы социальной адаптации детей с ОВЗ: пассивный, проактивный, активный.

3. С объектной точки зрения выделены три среды социальной адаптации детей с ОВЗ – школьная, внешкольная и послешкольная. Проведён структурный анализ школьной среды, которая включает пять предметных компонентов (учебно-образовательный, интерактивный, коммуникативный, социально-статусный и социально-бытовой) и три аксиологических компонента (ценностный, нормативный, мотивационный).

4. В статье раскрыт социальный характер проблемы адаптации детей с ОВЗ, который выражается в следующем.

- в объекте и цели адаптации. Объектом выступают продукты человеческой культуры и социальное окружение детей с ОВЗ, конечной целью адаптации – их интеграция в социум и самоутверждение как субъектов жизнедеятельности;

- адаптация детей с ОВЗ выступает неперменной «составляющей» их социализации;

- дети с ОВЗ – довольно многочисленная социальная группа;

- содействие разрешению жизненных проблем детей с ОВЗ является задачей государственных и общественных структур, предметом государственной социальной политики.

- содействие успешной социальной адаптации детей с ОВЗ, создание для этого соответствующих условий являются предметом заботы и практической деятельности не только медиков и педагогов, но и значительного числа других специалистов (социальных работников, психологов, юристов, менеджеров социальной сферы и т.д.);

- проблема социальной адаптации детей с ОВЗ сопряжена с рядом других проблем, имеющих важное значение для общества.

5. Управление социальной адаптацией детей с ОВЗ – это процесс целенаправленного воздействия на детей с ОВЗ, условия их жизнедеятельности для обеспечения их успешной социальной адаптации. Принципиальная возможность направленного воздействия на процесс социальной адаптации связана, с одной стороны, с инициацией и поддержанием «самоадаптации», с другой стороны, с обеспечением внешних (материальных, социокультурных и др.) условий для успешного адаптационного процесса. Возможность управления социальной адаптацией детей с ОВЗ – это лишь одно из оснований заниматься управленческой деятельностью. Другое и не менее важное основание – необходимость управления социальной адаптацией детей с ОВЗ, которая вызвана несколькими обстоятельствами, а именно: а) расширением проблемного поля социальной адаптации детей с ОВЗ; б) расширением пространства социальной адаптации; в) изменением социальной политики в отношении детей с ОВЗ; г) тенденцией к полисубъектности социальной адаптации; д) многофакторностью социальной адаптации;

е) снижением управляемости социальной адаптации; ж) необходимостью использования дополнительных ресурсов.

### Список источников

1. Реут М.Н. Особенности социализации незлышащей молодежи // Вестник ТИСБИ. – 2000. – № 2.
2. Здравоохранение Российской Федерации. – М.: Федеральная служба госстатистики, 2007.
3. Блинков Ю.А., Ткаченко В.С., Клущина Н.П. Медико-социальная экспертиза лиц с ограниченными возможностями: учеб. пособие. – Ростов н/Д: «Феникс», 2007
4. Бородулина С.Ю. Коррекционная педагогика. – Ростов н/Д: «Феникс», 2004.
5. Лебединский В.В. Психологические проблемы диагностики аномального развития детей. – М.: Педагогика, 1989.
6. Ковалева А.И. Социализация личности: норма и отклонение: Моногр. – М.: Институт молодежи, 1996.
7. Потапова О.Н. Социальные проблемы детей с ограниченными возможностями развития в современной России (региональный аспект): автореф. дис. ... канд. социолог. наук. – Саратов, 2007.
8. Ковалева А.И. Адаптация социальная // Социологическая энциклопедия: в 2-х т. Т.1. – М.: Мысль, 2003.
9. Теория управления: социально-технологический подход: Энцикл. словарь // Под ред. Иванова В.Н., Патрушева В.Н. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Муниципальный мир, 2004.
10. Ярская-Смирнова Е.Р. Социокультурный анализ нетипичности. – Саратов: Саратов. гос. техн. ун-т, 1997.
11. Хорошева Е.В. Личностные особенности родителей ребенка с нарушениями развития // Другое детство: Сб. тезисов участников II Всеросс. научно-практ. конф. по психологии развития. – М.: МГППУ, 2009.
12. Свердлов А.З. Социально-культурная деятельность и процесс духовного развития сообщества глухих. – СПб.: СПбГУКИ, 1999.
13. Конвенция о правах инвалидов: равные среди равных / Представительство ООН в России. – М., 2008.
14. Кулагина Е.В. Адаптация семей с детьми-инвалидами: гендерный аспект // Социолог. исследования. – 2004. – № 4.
15. Юлдашева О.Н. Семейная социализация детей с ограниченными физическими возможностями: условия и факторы: автореф. дис. ... канд. социолог. наук. – Уфа, 2010.
16. Попова Е.А. Психолого-педагогическая поддержка семьи, воспитывающей глухого ребенка // Другое детство: Сб. тезисов участников II Всеросс. научно-практ. конф. по психологии развития. – М.: МГППУ, 2009.
17. Барябина Е., Романов П., Шатылко Е., Ярская-Смирнова Е.Р. Теория и практика волонтерского движения. – Саратов: РЦКСОДМ, 2000.
18. Иванов А.В. Инновационные процессы в системе реабилитации инвалидов: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2010.
19. Ярская-Смирнова Е.Р. Социокультурный анализ нетипичности. – Саратов: Саратов. гос. техн. ун-т, 1997.
20. Домбровская А.Ю. Роль средств массовой информации в процессе социальной адаптации инвалидов в современной России: дис. ... канд. социол. наук. – Тула, 2006.
21. Жулковская Т., Ковалева А., Луков В. «Ненормальные» в обществе: социализация детей с ограниченными интеллектуальными возможностями. – М.-Щецин, 2003.

22. Дегтярева В.В. Социальные сети как ресурс социальной адаптации человека с ограниченными возможностями здоровья: к постановке проблемы // Новый взгляд на культурную антропологию: мат-лы Международной научно-практической конференции. – Новосибирск, 2007. Т. II.

23. Данакин Н.С., А.В. Кийков. Социальный капитал городского поселения. – Белгород: ИП Остащенко А.А., 2010.

## **К вопросу о маркетинге образовательных услуг**

**С.Б. Булгаков**

**начальник отдела методологии целевых программ  
МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий»,  
кандидат технических наук**

**А.С. Горлов**

**Доцент кафедры высшей математики Белгородского государственного  
технологического университета им. В.Г. Шухова  
кандидат технических наук**

**А.В. Губарев**

**инженер кафедры энергетики теплотехнологии Белгородского государственного  
технологического университета им. В.Г. Шухова**

Сегодня с полной уверенностью можно констатировать становление рыночных отношений в сфере образовательных услуг, возникших в связи с обострением конкуренции между образовательными учреждениями за привлечение потенциальных абитуриентов. Поэтому в последние годы большую актуальность приобрели проблемы развития маркетинга образовательных услуг. Прежде всего, следует оговорить, что такое образовательная услуга. Образовательная услуга – это систематизированный набор знаний, цель которых удовлетворить потребности индивида как личности, а общества как приращение человеческого капитала, государства как совокупность предыдущих параметров и как следствие увеличение интеллектуального ресурса страны [1].

Образовательные услуги обладают рядом особенных характеристик:

1. образовательные услуги невещественны;
2. невозможность определить практическую полезность до момента потребления услуги в полном объеме;
3. накапливаются не услуги, а опыт и знания, тем самым развивая личностные возможности;
4. образовательная услуга производится и потребляется одновременно;

Особенность современного образования заключается в большом выборе предоставляемых образовательных услуг, а также высоком уровне конкуренции со стороны как государственных, так и негосударственных образовательных учреждений.

Одним из показателей вуза, это его конкурентоспособность.

Она определяется следующими показателями:

- способность готовить специалистов, выдерживать конкурентную борьбу на внутреннем и внешнем рынке
- разработка конкурентоспособных новшеств в области
- эффективная воспроизводственная политика во всех сферах своей деятельности.

В отличие от маркетинга товаров маркетинг образовательных услуг должен быть направлен не только на представление необходимой информации об услуге, а, прежде всего на «усиление» ее индивидуальных ценностей, более четкое представление тех преимуществ, которые выпускник получит после обучения.

Маркетинг помогает вузам занять свое место на рынке образовательных услуг, культивируя особую миссию каждого учебного заведения.

Маркетинг образовательных услуг должен быть социально-ориентированным. Главная задача учебного заведения – определять нужды, потребности и интересы их клиентов, приспособлять организацию к тому, чтобы удовлетворять их, что сохраняет или увеличивает благополучие потребителей и общества и обеспечивает долгосрочные выгоды.

Выстраивание взаимовыгодных отношений с бизнесом – это одно из главных направлений маркетинга учебного заведения. Результат таких отношений – создание и реализация программ корпоративного обучения, организация трудоустройства выпускников вуза, привлечение к учебному процессу специалистов — практиков, внедрение в учебный процесс новейших программных продуктов [3].

Внедрение маркетинга в вузе способствует изменению мировоззрения специалистов вуза, формируя *клиентоориентированную корпоративную культуру и дифференцированное предложение для каждой группы потребителей образовательных услуг*. Целевой рынок вузов разнороден, потребителями образовательных услуг выступают различные группы потребления, особым образом выстраивающие взаимоотношения с вузом. Задачей вуза по совершенствованию маркетинга образовательной деятельности в современных условиях становится изучение и своевременная реализация дифференцированных потребностей и поведения потребителей на каждом этапе предоставления образовательной услуги [2].

Следует отметить, что у каждого потребителя на каждом этапе изменяется потребность к образовательным услугам. Условно можно разбить потребителей на четыре группы: абитуриенты и родители, студенты, слушатели, выпускники и работодатели (рис.1).

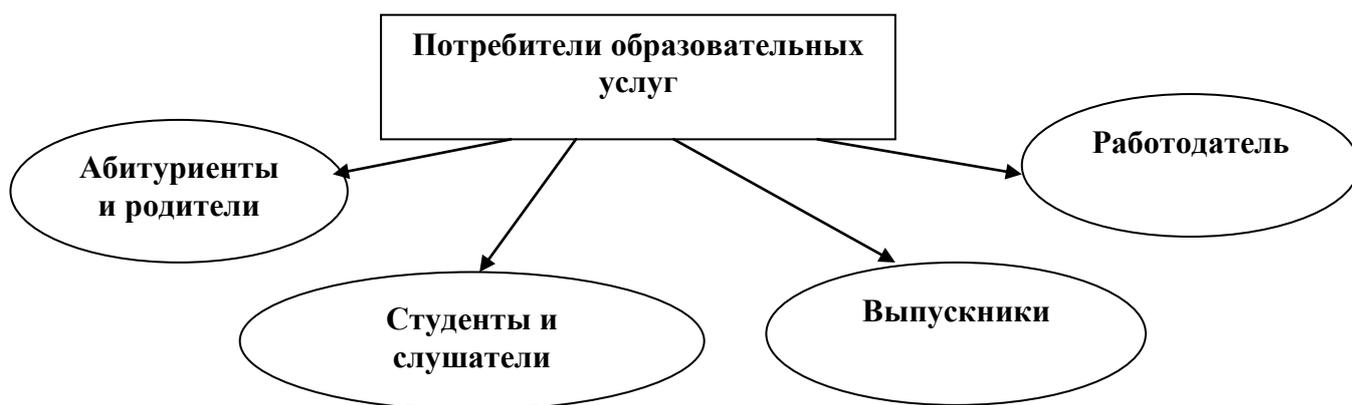


Рис.1. Потребители образовательных услуг.

Основными задачами потребителей образовательных услуг являются:

- абитуриентов и родителей: выбор специальности и вуза;
- студентов и слушателей: качество учебного процесса и полученных знаний;
- выпускников: актуальные профессиональные компетенции;
- работодателей: подбор компетентных сотрудников, продвижение бренда среди нового поколения трудового потенциала

Процесс взаимодействия одного и того же потребителя с вузом является многоэтапным.

Укрупнено можно выделить *три основных этапа*:

1. продвижение образовательных услуг вуза и организация набора на обучение,
2. оказание основных и дополнительных образовательных услуг потребителям,
3. работа с выпускниками вуза и содействие их трудоустройству.

На *этапе продвижения* образовательных услуг вуза и организации набора на обучение *задачи маркетингового исследования* вуза ориентированы на получение информации о параметрах потребительского поиска абитуриентами и родителями: выявление наиболее популярных и достоверных источников информации о вузе и его образовательных услугах, критериев выбора специальности и вуза; изучение психологических особенностей абитуриентов.

На *этапе* оказания основных и дополнительных образовательных услуг студентам и слушателям *задачей маркетингового исследования* является создание информационно-аналитической базы для принятия маркетинговых решений по оптимизации образовательной услуги, включающей оценки восприятия качества образовательной услуги, удовлетворенности студентов различных категорий работой профессорско-преподавательского состава и организацией учебного процесса.

В процессе *работы вуза с его выпускниками* и содействия их трудоустройству *задачи маркетингового исследования* направлены на изучение качества знаний, полученных выпускниками в вузе, востребованности компетенций выпускников на рынке труда, возможностей карьерного роста после получения диплома о высшем образовании, проведение мониторинга трудоустройства выпускников, выявление современных требований работодателей и тенденций рынка труда [2].

Анализируя сложившуюся ситуацию можно сделать вывод, что на рынке образовательных услуг в виду высокой конкуренции, высшей школе необходимо мгновенно реагировать на изменения внешней среды. Это возможно за счет партнерских отношений между бизнесом, работодателем и вузом, которые позволят сформировать четкий запрос на необходимый продукт, а продуктом будет выступать востребованный специалист [1].

#### **Список источников**

1. Шамонов П.А. О некоторых аспектах маркетинга образовательных услуг//Маркетинг в России и за рубежом, № 5, 2011.
2. Нетёсова А.В. Потребители образовательных услуг как объект маркетинговых исследований // Экономические науки.- 2009. - № 2 (№ 51) – 1,13 п.л.
3. Попыхова И. В. Маркетинговая стратегия на рынке образовательных услуг, журнал «Молодой ученый» № 2/2009 год.

# **О взаимной ответственности городского сообщества при реализации стратегии развития города Белгорода до 2025 года**

**В.А. Воронов**

**директор МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий»,  
кандидат социологических наук**

**Н.В. Стариков**

**начальник отдела социальной диагностики МАУ «Институт муниципального  
развития и социальных технологий», кандидат социологических наук**

Стратегическое управление на уровне муниципального образования требует понимания развития управленческих отношений между субъектом и объектом как воспроизводства сложной системы ценностных отношений на психологическом и мировоззренческом уровнях.

Анализ динамики показателей социально-экономического развития, осуществляемый учеными, специалистами статистики, практиками государственного и муниципального управления показывает, что одной из причин нестабильного развития территорий является несоответствие стратегического управления развитием муниципальных образований требованиям, которые выдвигает современная социокультурная ситуация в городе, регионе и стране в целом. Все более значимую роль в качестве регуляторов общественной жизни играют интересы, ценности, цели самореализации, общественное мнение, статус, признание и т.д. (т.е. социальные регуляторы). Они приобрели системообразующее влияние на большинство процессов и сил, действующих в обществе, за счет проникновения в деятельность каждого элемента общества и расширения диапазона их воздействия [1].

Эффективность управления зависит от степени соответствия системы управления ее основаниям – коренным устоям общества и культуры. Учет и освоение конкретного социокультурного контекста развития общества способствует пониманию субъектами местного самоуправления того факта, что российское общество нуждается в подходах, учитывающих его исторический опыт, социокультурные особенности управления общественными процессами.

На муниципальном уровне имеется объективная возможность осуществлять управляющее воздействие на устойчивое развитие города. В последние годы муниципальные образования делают попытки создания и реализации долгосрочных стратегий развития. Однако их эффективность не всегда соответствует ожиданиям. Как отмечают аналитики, реализация такого рода стратегий имеет серьезные трудности в тех случаях, когда она не опирается на научно обоснованную методику и технологию.

В силу этих и ряда других обстоятельств, носителем современных технологий стратегического планирования все в большей мере становится местное самоуправление, которое распространяет свое влияние не только на сферы производства и обслуживания, но и через свою социальную политику – на социокультурную сферу общественного воспроизводства.

Социологические исследования позволяют выявить комплекс факторов, определяющих потенциальную восприимчивость системы управления к реализации Стратегии развития города.

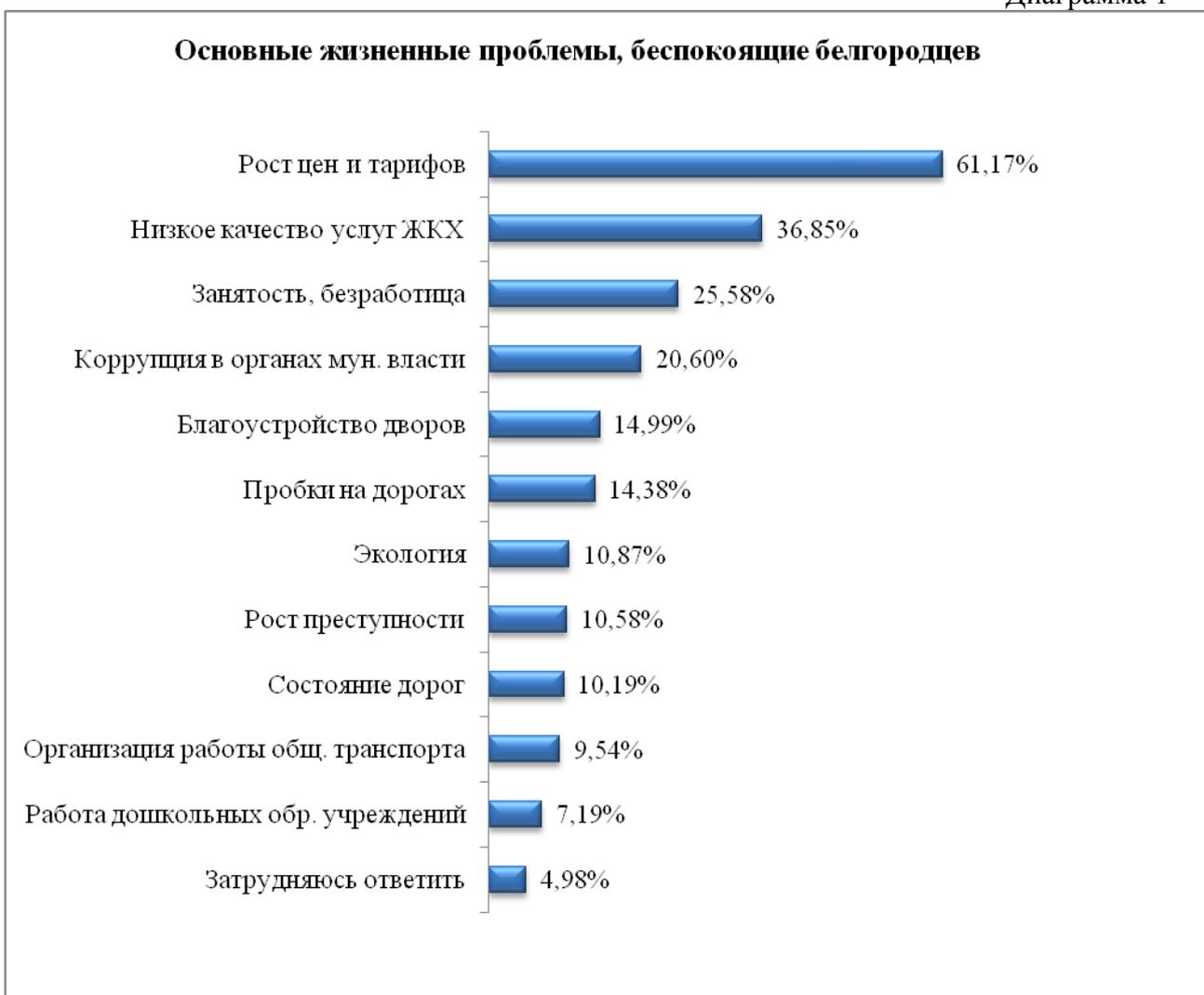
Для Белгорода значимым фактором является стабильно положительная социокультурная динамика. Социологический анализ социального самочувствия жителей Белгорода показывает, что в настоящее время социально-экономическое состояние города

характеризуется стабильностью, высоким уровнем доверия местному самоуправлению и общественной активности граждан, сравнительно низким уровнем социальной напряженности. Об этом свидетельствуют результаты социологических исследований, проведенных на территории города в последние годы.

Мнение белгородцев относительно социально-экономической ситуации характеризуется довольно высоким уровнем удовлетворенности своими жизненными условиями. В целом, почти половина жителей города (48.44%) оценивает свои жизненные условия как удовлетворительные для сегодняшнего дня; 32.68% – как вполне комфортные. И только 11.17% как неблагоприятные. Это достаточно хорошие показатели, свидетельствующие о стабильности социальной ситуации в городе.

Согласно социологическим исследованиям, основными жизненными проблемами, беспокоящими белгородцев, являются достаточно традиционные проблемы, типичные как для жителей региона, так и для населения России в целом: рост цен и тарифов (61.17%), низкое качество услуг ЖКХ (36.85%), занятость и безработица (25.58%), коррупция в органах муниципальной власти (20.60%), благоустройство дворов (14.99%), пробки на дорогах (14.38%), экология (10.87%), рост преступности (10.58%), состояние дорог (10.19%), организация работы общественного транспорта (9.54%), работа дошкольных образовательных учреждений (7.19%) – диаграмма 1.

Диаграмма 1



Безусловно, восприятие проблем различается по статусным группам. В частности, состояние дорог больше волнует мужчин, чем женщин (соответственно 14.48% и 6.88%), это касается и пробок на дорогах (18.14% и 11.48%). Напротив, благоустройством дорог

более обеспокоены женщины (16.74%), чем мужчины (12.48%). Для молодежи более всего значимы проблемы занятости, для старших возрастов – роста цен и тарифов. Рост цен и тарифов относится к числу наиболее важных проблем для служащих и работников бюджетной сферы; рабочие предприятий обращают особое внимание на безработицу.

Уровень удовлетворенности белгородцев качеством предоставления муниципальных услуг, от которых зависит качество жизни горожан, хотя и различается в отношении отдельных видов услуг, однако также продолжает оставаться весьма высоким. Более всего население в настоящее время удовлетворено качеством услуг в сфере культуры и в сфере общего образования. Анализ удовлетворенности белгородцев качеством муниципальных услуг выявляет удовлетворенность и неудовлетворенность населением качеством: услуг ЖКХ (33.49% и 51.00% соответственно), медицинской помощи (42.05% и 44.18%), дошкольного образования (45,28% и 25.34%), общего образования (51.37% и 22.12%), дополнительного образования детей (45.28% и 19.80%), услуг в сфере культуры (63.15% и 16.82%)

На основе сравнительных данных можно констатировать, что за прошедшие 4 года заметно повысилась удовлетворенность качеством дополнительного образования детей.

От органов местного самоуправления население ожидает: наведения порядка в сфере ЖКХ 33.79%, улучшения работы общественного транспорта 15.25%, повышения качества и доступности муниципальных услуг 14.71%, обеспечения безопасности на улицах 8.56%, повышения внимания к "простому человеку" со стороны муниципальных служащих 22.29%, уменьшения очередей в органах управления, муниципальных предприятиях и учреждениях 8.71%, усиления борьбы с преступностью, наркоманией 14.52%, реальной борьбы с коррупцией 19.79%, улучшение работы медицинских учреждений 15.71%, благоустройства дворов 9.10% – диаграмма 2.

Диаграмма 2



В целом, справедливо говорить, что в очередной этап реализации Стратегии развития города до 2025 года Белгород входит в состоянии сравнительной социальной

стабильности, что, во-первых, позитивно характеризует муниципальную власть, обеспечивая ей поддержку; во-вторых, создает хорошие условия для успешного выполнения стратегических мероприятий.

Для успешной реализации Стратегии необходима консолидация усилий всей системы органов местного самоуправления и общественности. Такая консолидация позволит добиться синергетического эффекта. Именно поэтому направлениями Стратегии являются «инвестиции в человека» и «формирование солидарного общества».

Важно понимать, что управление должно аккумулировать массовое стремление к саморазвитию, самосовершенствованию. И принимать необходимо не просто управленческие решения, а такие решения, которые сплотят наше общество, которые будут соответствовать нашей стратегии построения солидарного общества, нашему пониманию совершенствования среды обитания. Это должны быть важнейшие критерии для принятия любых решений в течение предстоящей перспективы. Масштаб задач социально-экономического развития Белгорода по содержанию, объёму, а главное, по новизне, таков, что решить их без подъёма социальной активности населения невозможно.

Еще в 2009 году в ежегодном отчете об итогах социально-экономического развития Белгородской области Губернатор Е.С. Савченко впервые упомянул термин «солидарное общество». Тогда его суть мало кто понимал. Однако дальнейшее обсуждение показало, что именно солидарное общество может стать решением проблемы модернизации. Экономический рост ничего не значит, если общество отстаёт в духовном и нравственном развитии. Поэтому качество человеческих отношений, атмосфера равных возможностей, взаимопонимания, уважительного отношения друг к другу – это основной фактор улучшения качества жизни. Человек, его морально-нравственные и духовные ориентиры – высшая ценность [2].

Однако нужно понимать, что только словами солидарное общество не построишь, здесь предстоит долгая, кропотливая и тяжелая работа. Необходимо уяснить, что солидарное общество - это не воскрешение авторитаризма в отдельно взятом регионе, это предельно открытое общество, но при этом, общество максимально устойчивое, морально зрелое.

Белгородское солидарное общество – это:

- условие социального развития, модернизации;
- люди, объединенные общей идеей, общей этикой, общей идеологией;
- общество, объединенное общими интересами, общей позитивной целью, общими нравственными и этическими идеалами.

Белгородское солидарное общество базируется на четырех понятиях:

- духовность;
- нравственность;
- доверие;
- солидарность.

Духовность – предполагает не только материальные интересы личности, но и ощущение человеком своего места и роли в жизни. Духовность – это деятельное начало, бережное отношение к самому себе, к окружающим людям, окружающему миру, к традициям предков.

Нравственность – система оценки мира. Это – нормы, оценки, требования, идеалы, которыми реально руководствуется личность в соответствии со своими внутренними установками, своими мыслями, желаниями и поступками, при формировании своих привычек, способностей и характера.

Доверие – это открытость для людей, настрой на конструктивные взаимоотношения.

Солидарность – это деятельное сочувствие интересам, мнениям сограждан, коллег, близких людей, единокоренные с ними.

Солидарное общество – это общество, основанное на доверии друг к другу. Доверие, в свою очередь, опирается на единство нравственных оценок и принципов, которые это

общество проповедует. А наличие нравственных принципов – базовый критерий развитой, духовно полноценной личности.

При этом одна из идей солидарного общества – взаимная ответственность – справедливое распределение ролей и ответственности каждого индивидуума перед всем обществом. Это значит, что ответственность не должна быть одинаковой для всех, но она должна распределяться адекватно ресурсам, контролируемым человеком или группой.

Более высокий статус гражданина означает не установление льгот или привилегий, освобождающих его от обязанностей, но, напротив, необходимость нести дополнительные нагрузки в отношении социума. То есть, тот, кто занимает более высокий пост, несет большую ответственность, причем, не столько перед вышестоящим начальством, сколько перед всем обществом, будь то коллектив предприятия или население целого региона.

Органы власти должны быть готовы взять на себя ответственность за развитие города.

Потому и цели плана действий органов местного самоуправления на 2012-2016 гг. соответствуют основным проблемам жителей города – таблица 1.

Таблица 1

Цели Стратегии	Проблемные поля
Создание комфортной и эстетической территории жизнедеятельности	Занятость, безработица; организация работы общественного транспорта; пробки на дорогах; состояние дорог; благоустройство дворов; сложность с покупкой жилья
Создание и развитие инновационной экономики	Низкие заработные платы
Сохранение и укрепление здоровья жителей города	Дорогая медицина; экология
Приращение интеллектуального, культурного и духовного потенциала населения города	Дорогое обучение; работа дошкольных образовательных учреждений
Обеспечение безопасности жизнедеятельности горожан	Рост преступности
Совершенствование системы социальной поддержки населения	Низкое качество услуг ЖКХ; рост цен и тарифов
Формирование городской общины, основанной на принципах солидарного общества	Коррупция в органах муниципальной власти

Основные направления действий органов местного самоуправления по повышению эффективности своей деятельности во благо населения города Белгорода должны быть сформулированы следующим образом:

Постоянный мониторинг населения по вопросам социальной неудовлетворенности.

Создание безбарьерной среды для совместных действий органов местного самоуправления и общественности по разрешению существующих проблем.

Дальнейшее развитие системы ТОСов.

Создание условий для активного участия населения в работе ТОСов.

Создание объективной системы оценки результативности деятельности органов местного самоуправления.

Формирование солидарного общества.

В отличие от разработки предыдущего Плана действий на 2007-2011 гг., в котором общественность не принимала активного участия, реализация наших предложений по разработке Плана действий на 2012-2016 гг. позволит создать модель взаимодействия городского сообщества и органов местного самоуправления, итогом которой возможно формирование солидарного общества.

В результате мониторинга сообществом и властью социально-экономической ситуации будут выявлены актуальные проблемы муниципального образования, после чего посредством общественного обсуждения, организованного органами местного самоуправления, разработана Стратегия развития города Белгорода.

Таким образом, для организации стабильного развития общества органам власти необходимо иметь достоверную информацию по различным вопросам. Во-первых, определить наиболее острые проблемы белгородцев. Во-вторых, выяснить степень доверия жителей города органам местного самоуправления и удовлетворенности белгородцев качеством муниципальных услуг. В-третьих, соотнести проблемы, волнующие жителей города с мероприятиями Стратегии развития Белгорода. В-четвертых, найти способы совместной деятельности по решению проблем белгородцев, а, следовательно, и поступательному развитию Белгорода.

#### **Список источников**

1. Основы социального управления: Учебное пособие / Под ред. В.Н. Иванова. – М., 2001. – С. 221.
2. Единство в главном. Методические материалы по проекту «Формирование социальной инфраструктуры регионального солидарного общества. Белгород, 2011. - С. 11.

# **Государственно-частное партнерство в системе управления жилищно-коммунальным комплексом**

**Г.Г. Голиков**

**депутат Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации**

Государственно-частное партнерство рассматривается и оценивается в настоящее время как стратегическое направление модернизации жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и совершенствования управления этой сферой жизнеобеспечения.

Сам термин «государственно-частное партнёрство» (ГЧП) стал использоваться в российской правоприменительной практике лишь в последние годы в связи с обсуждением вопросов о необходимости привлечения частного капитала для развития различных сфер экономики (в первую очередь ЖКХ и транспорта).

Основной принцип государственно-частного партнёрства состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства.

Как показывает практика, применение механизмов государственно-частного партнерства способно обеспечить:

- возможность осуществления общественно значимых проектов, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования, в наиболее короткие сроки;
- повышение эффективности проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты;
- оживление рыночной конъюнктуры и роста инвестиционной привлекательности регионов;
- снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализации предоставления услуг);
- оптимизация структуры финансирования за счет использования национальной и (или) международной поддержки и расширения доступа к новым источникам финансирования;
- концентрацию внимания государственных органов на наиболее свойственных им административных функциях;
- сокращение государственных рисков за счет распределения их между частным партнером и властью;
- возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий;
- улучшение механизмов и моделей оказания услуг, повышение качества обслуживания конечных пользователей<sup>1</sup>.

Эффективное использование государственно-частного партнерства (ГЧП) дает возможность концентрации имеющихся в регионе ресурсов, возможностей государства, бизнеса, значительно снизить риски участников реформирования ЖКХ, распределить зоны ответственности, согласовать интересы. И как итог – резко повысить эффективность работы жилищно-коммунального комплекса (табл.1).

---

<sup>1</sup> См.: Анализ эффективности реализации крупномасштабных проектов и программ в субъектах Российской Федерации на условиях государственно-частного партнёрства / Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия. – М.: Счётная Палата Российской Федерации, декабрь 2009 г.

**Предельные (прогнозные) объёмы финансирования федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы» (млрд. рублей, в ценах соответствующих лет)**

	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	Итого	% от общих затрат
Всего	19,5	48,71	59,96	310,02	396,53	513,03	2754	4098,75	100
Средства федерального бюджета*	–	11	11	50	50	50	250	411	10,4
Средства субъектов РФ и местных бюджетов	–	11	11	47	47	47	244	407	9,8
Средства частных инвесторов	5	10,2	10,2	180	250	350	1750	2555,4	62,3
Средства собственников многоквартирных домов на осуществление реконструкции многоквартирных домов	14,5	16,51	24,76	33,02	49,53	66,03	510	714,35	17,4

\*Начиная с 2013 года осуществляется представление субгарантий федерального бюджета в размере до 117 млрд. рублей ежегодно при условии предоставления гарантий бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

В настоящее время мировыми лидерами в области государственно-частного партнерства являются США, Великобритания, Франция и Германия.

В США государственно-частное партнерство развивается в настоящее время на муниципальном уровне. По данным Национального совета по частно-государственному партнёрству (National Council for Public-Private Partnership), в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора и т.п.) средний город привлекает частные компании при исполнении 23 видов деятельности.

В Великобритании в 1997 году появились новые критерии правительственной поддержки проектов частно-государственных партнерств. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. В Великобритании ежегодно заключается до 80

новых соглашений о партнерстве. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17 % экономии для бюджета страны.

Государственно-частное партнерство во Франции включает в себя деятельность «Сообществ смешанной экономики» (SEM) и предоставление концессий. Законодательные основы SEM были заложены в 1966 году и получили развитие в 1983 году. Согласно законодательству, государственный сектор и местные власти должны иметь, в частности, большую долю в составе активов SEM и, таким образом, играть преобладающую роль в управлении ими.

В Германии, начиная со второй половины 80-х годов прошлого века, государственно-частное партнерство получило развитие при реализации крупных проектов восстановления и перестройки городской инфраструктуры. Это привело к изменениям в региональной структурной политике, и в начале 90-х годов были созданы агентства развития, объединяющие государственных партнеров (например, местные власти) и частных игроков (землевладельцев, торговые ассоциации и т. д.)<sup>2</sup>.

Как показывает анализ, страны используют различные формы ГЧП в зависимости от своего социально-экономического положения, при этом в каждой стране имеются одна или две приоритетные отрасли, где используются механизмы ГЧП.

По данным консалтингово-аудиторской компании Pricewaterhouse Coopers (PwC), только в 2004-2005 годах в мире было заключено свыше 200 сделок частно-государственного партнерства на сумму около 52 млрд. долларов США. В последующие годы наблюдался значительный прирост количества проектов, реализуемых на основе частно-государственного партнерства, во многих странах мира.

Анализ опыта применения ГЧП в странах с разным уровнем социально-экономического развития, реализованного с помощью концессионной формы ГЧП, показывает, что такое партнерство успешно применяется также в сфере ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение и др.).

Предприятия и объекты городской инфраструктуры: водопроводно-канализационного хозяйства, тепловые сети, электрические сети, транспорт, объекты газоснабжения и утилизация твердых бытовых отходов, парковое хозяйство являются крупнейшими производителями услуг. Устаревшие фонды можно рассматривать как своего рода «преимущества» предприятий городской инфраструктуры: замена их на более эффективные может привести к резкому снижению стоимости услуг ЖКХ (от 2-х до 8-ми раз), тем самым принести значительную экономию затрат на предоставление услуг.

Подобные предприятия, особенно в сфере теплоснабжения и водоканализационного хозяйства, в развитых странах представляют повышенный интерес для инвестиций, ориентированных на высокие технологии и на инновационные внедрения.

По инвестиционной привлекательности городская инженерная инфраструктура выходит на одно из первых мест. Во многих странах, как развитых, так и развивающихся, сектор жилья и городской инфраструктуры – один из самых престижных и быстрорастущих. На фондовом рынке стран Латинской Америки спрос на акции приватизированных коммунальных предприятий растет в геометрической прогрессии. В США и других странах облигации, эмитированные коммунальными компаниями, как правило, имеют очень высокий рейтинг и составляют заметную долю на рынке долговых обязательств, не говоря уже об огромном рынке ценных бумаг, обеспеченных ипотечными кредитами.

Международный опыт последних десятилетий свидетельствует о том, что при правильно сформированной структуре использование механизмов государственно-

---

<sup>2</sup> См.: Анализ эффективности реализации крупномасштабных проектов и программ в субъектах Российской Федерации на условиях государственно-частного партнерства / Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия. – М.: Счетная Палата Российской Федерации, декабрь 2009 г.

частного партнёрства выгодно, как для государственного, так и для частного сектора, и в особенности для населения.

Российский опыт государственно-частного партнерства имеет давнюю историю. Многие важные отрасли коммунального хозяйства (водопровод, городской транспорт, выработка электроэнергии) вплоть до 1917 года были сданы в концессию различным частным обществам и компаниям, преимущественно иностранным. Иностранные концессионеры в России явились проводниками новой коммунальной техники: ими были устроены почти все газовые заводы, большинство электростанций и многие крупные водопроводы. Концессионные договоры заключались на срок до 50 лет. В середине 90-х годов XIX века все наиболее доходные объекты коммунального хозяйства находились в руках концессий.

В современной России ГЧП только начинает развиваться. Основными объектами для ГЧП, по определению Правительства Российской Федерации, являются также объекты, непосредственно связанные с уровнем качества жизни населения, а также вопросы тарифного регулирования:

- транспортная инфраструктура;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- энергосбережение (см. [1], с. 28-36).

Заметим, что к середине 2009 г. общий инвестиционный задел частных компаний, пришедших в ЖКХ, составил около 500 млн. долл. США. Наиболее успешно из них работают ОАО «Российские коммунальные системы», ОАО «Евразийский», ООО «Управляющая компания «Росводоканал».

Одной из важнейших причин низкой эффективности коммунальных предприятий является невысокий уровень управления ими, что в первую очередь связано с отсутствием эффективного «давления собственника». Повысить качество управления объектами муниципальной коммунальной инфраструктуры можно за счет их передачи в делегированное управление (концессию) специализированным управляющим компаниям. Эти компании могут быть как муниципальными, так и частными. Такая передача может сопровождаться определенными обязательствами по осуществлению инвестиций в объекты коммунальной инфраструктуры.

Благодаря своим преимуществам, экономический механизм концессии за рубежом приобретает все большее распространение в секторе городской инфраструктуры. Такие договоры полностью действуют или находятся в стадии реализации в 37 странах, включая 18 стран с низкими бюджетными доходами. Поэтому в Российской Федерации требуется создание конкретных работающих концессионных механизмов для повышения эффективности управления объектами коммунального хозяйства.

Создание притока частных инвестиций могло бы кардинально изменить финансовое положение отрасли ЖКХ, стабилизировать тарифную политику, обеспечить устойчивое инженерное функционирование городов.

В последние годы органами власти всех уровней были сделаны определенные попытки для привлечения частного сектора в различные сферы экономики, в том числе в коммунальную среду. Однако широкого распространения участие частного сектора в управлении организациями коммунальных комплексов еще не получило. Одна из причин медленного развития партнерства власти и бизнеса в коммунальной сфере заключается в том, что со стороны государства, местных органов власти не проводится широкое обсуждение возможных проектов партнерства с институтами гражданского общества, а, следовательно, не учитывается мнение различных групп населения.

Как отмечают специалисты, (см. [2], с. 3-11) широкое развитие государственно-частного партнерства, привлечение частных компаний в коммунальную сферу остаются весьма проблематичными.

Во-первых, введение ГЧП сдерживается отсутствием федерального закона о ГЧП.

Во-вторых, слабо распространены такие взаимовыгодные юридические формы, как концессия и аренда с инвестиционной составляющей. Они позволяют пользоваться имуществом 49 лет (в отличие от простой аренды муниципального имущества, максимально рассчитанной на 11 месяцев).

В-третьих, коммунальная инфраструктура во многих городах не инвентаризирована, это сдерживает внедрение указанных юридических форм. Только после инвентаризации и регистрации всего жилищно-коммунального хозяйства можно говорить о частно-государственном партнерстве в виде концессионных соглашений (см. [3], с. 92-102). Туда, где бюджеты имеют возможность проводить подобную работу, – частные операторы приходят (Калининград недавно первым прошел конкурс по концессионному соглашению, и уже есть компании, которые готовы там работать). В депрессивные же регионы частный бизнес придет нескоро.

В-четвертых, операторы идут в "коммуналку" неохотно из-за тарифного регулирования, которое учитывает в цене услуги только производственные затраты и не включает средства на инвестиционные программы.

В-пятых, как показывает опыт реализации нацпроекта в части модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, для того чтобы получить средства, необходимо было разработать на региональном уровне проектно-сметную документацию и получить заключение Госэкспертизы, что, само собой, требует финансовых затрат, которых у предприятий коммунальной инфраструктуры зачастую просто нет. В результате федеральные деньги достались тем, у кого они и так имелись.

Анализируя перспективы сотрудничества бизнеса и власти в управлении ЖКХ исследователи называют его то «частно-государственным», то «государственно-частным» партнерством. И это, на наш взгляд, не случайно. Одни делают акцент на ведущей роли бизнеса, другие – государства. Мы придерживаемся положения о ведущей роли государства. Ведь цель реформирования ЖКХ – повышение качества услуг, обеспечение социальной стабильности общества. И самоустраняться от контроля системы жизнеобеспечения на современном этапе государство не должно – просто не имеет права. Успешность выполнения государством своих функций оценивается, в конечном итоге, уровнем благосостояния нации, уровнем жизни населения страны. В этих условиях представляется необоснованной передача всех функций управления новым субъектам экономических отношений – УК, ТСЖ и СРО – в ограниченные сроки без учета выявленных негативных последствий при упразднении функционировавших на протяжении десятилетий организаций.

Негативные последствия такого реформирования при отрицательных результатах, которые мы наблюдаем, могут провоцировать возврат к исходным позициям, что потребует значительных финансовых затрат на восстановление пришедшего в окончательный упадок жилфонда и предельно обветшавшей коммунальной инфраструктуры, а также на выплату жилищных субсидий еще в большей степени обнищавшему населению [4].

На сегодняшний день можно констатировать высокую заинтересованность представителей власти всех уровней в реализации проектов ГЧП, а, следовательно, и в развитии нормативно-правовой базы, регулирующей ГЧП.

На федеральном уровне принят ряд законов, заложивших основы для развития ГЧП в России:

- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- Федеральный закон от 27 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 17 июня 2007 г. «О банке развития»;
- Федеральные законы о государственных корпорациях («Роснано», «Олимпстрой», «Ростехнологии», «Российская венчурная компания», «Фонд реформирования ЖКХ», «Росавтодор»).

Отметим, что первым официальным документом в Российской Федерации, в котором были даны основные понятия государственно-частного партнерства и план развития механизмов ГЧП, стала «Программа экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р. Согласно данному документу развитие эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры. И одним из приоритетных направлений названо жилищно-коммунальное хозяйство.

Наиболее значимым для развития ГЧП в Российской Федерации считается Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [5], который призван реализовывать государственную политику в сфере привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечивать эффективное использование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышать качество услуг ЖКХ. Согласно этому закону, предметами концессионного соглашения могут быть объекты жилищно-коммунального комплекса. Однако, несмотря на внесение в 2008 году в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» ряда изменений, он так и не заработал в полную силу, поскольку целый ряд проблем так и остался нерешенным [5]).

Ни одного концессионного соглашения в коммунальном секторе за пять лет (2005-2010гг.) заключено не было, что было вызвано, в первую очередь, несовершенством законодательной базы. Признавая концессию более прогрессивным механизмом государственно-частного партнерства, ни государство, ни бизнес не могли на практике применить нормы закона в коммунальной отрасли. Вся коммунальная практика базировалась в основном на арендных отношениях.

В связи с этим потребовалась дальнейшая модернизация законодательства в данной сфере.

2 июля 2010 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев подписал закон № 152-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О концессионных соглашениях» [7]. Теперь в концессию может передаваться имущественный комплекс, закреплённый за муниципальным или государственным унитарным предприятием. Кроме того, концессионер имеет возможность использовать права по соглашению в качестве залога при привлечении кредитов на развитие инфраструктурных проектов. Для осуществления масштабных капиталовложений концессионерам требуется привлечение кредитных ресурсов. При этом вопрос обеспечения по кредитам не прост, ведь основные фонды, используемые концессионером, принадлежат муниципалитетам. Однако, работая по концессионным соглашениям, концессионер получает гарантированный финансовый поток от платежей населения за коммунальные услуги. Закон № 152-ФЗ «О концессионных соглашениях» позволяет теперь использовать права по концессионным соглашениям в качестве залога по кредитам.

В заключение заметим: с учетом приоритетности инвестиций в региональные и муниципальные проекты требуется модернизация нормативно-правовой базы и на региональном уровне. В настоящее время в более чем 20 субъектах Российской Федерации осуществляется процесс нормотворчества с использованием базовых принципов и положений, сформулированных в федеральном законе.

#### **Список источников**

1. Ерофеев П.Ю. Проблемы, предпосылки, условия партнерства государства и частного сектора в экономике // Экономическое возрождение России. – 2010. – № 1.

2. Агитаев Е.В. Развитие государственно-частного сектора в сфере ЖКХ // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2011. – № 1.
3. Огнев И.А. Реформа ЖКХ в тупике // ЭКО. – 2010. – № 12. – С. 92-102.
4. Ряховская А.Н. Теория крайностей в действии: внедрение саморегулирования в ЖКХ // Евразийский международный научно-аналитический журнал. – 2011. – № 1.
5. О концессионных соглашениях. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ.
6. О внесении изменений в федеральный закон «О концессионных соглашениях». Федеральный закон от 2 июля 2010 года № 152-ФЗ.

# **Исследование российского опыта разработки муниципальных стратегий**

**С.В. Трапезников**

**главный специалист сектора социологических исследований  
отдела социальной диагностики  
МАУ «Институт муниципального развития  
и социальных технологий»**

Утверждаясь на всей территории Российской Федерации, местное самоуправление и его органы всё в большей степени осознают необходимость выработки долгосрочных, стратегических подходов к организации социально-экономического развития муниципальных образований. Как следствие мы наблюдаем принятие уже рядом крупных муниципальных образований стратегий их развития на достаточно длительные периоды времени. Это безусловно положительное явление отражает укрепление позиций местного самоуправления в нашей стране, появление в местном самоуправлении новой тенденции, не предусмотренной ни федеральным законодательством, ни, как правило, законодательством субъектов Федерации, а потому требующего, как минимум, изучения и осмысления.

Осознавая актуальность современных социально-экономических проблем, органы местного самоуправления приходят к пониманию необходимости разработки стратегий, ориентированных на решение проблем занятости, экономического развития и обновления муниципального образования. Стратегия нацелена на лучшее использование имеющихся возможностей, предотвращение возможного негативного внешнего воздействия на муниципальное образование, на постоянное развитие.

Одно из центральных мест в обеспечении социально-экономического развития муниципального образования занимает организация стратегического планирования, разработка и реализация собственной стратегии развития.

Разработанная стратегия развития позволяет определить готовность муниципального образования к реагированию на выявленные факторы влияния внешней среды и объединить ресурсы внутри муниципального образования. Кроме того, стратегия свидетельствует о способности муниципального образования вести планомерную работу и по привлечению внешних ресурсов для его развития.

Наличие стратегии социально-экономического развития облегчает руководителям муниципального образования получение субсидий из самых различных источников, поскольку позволяет убедительно обосновать целевое расходование средств. Стратегия является весомым основанием для заявок местных властей на получение финансирования отдельных мероприятий и объектов из регионального и федерального бюджета, например, на реализацию целевых программ, адресных инвестиционных проектов.

Существование стратегии позволяет демонстрировать федеральному центру стремление использовать современные методы управления, к числу которых относится и долгосрочное планирование. Только долгосрочная стратегия социально-экономического развития позволяет согласованно и эффективно применять всю совокупность экономических, архитектурно-планировочных и административно-правовых методов управления территорией.

Следует отметить, что муниципальные и региональные стратегии взаимосвязаны между собой, так как муниципальная стратегия составляется, опираясь на региональную, в результате скоординированных действий. Если данное условие не будет соблюдено, можно считать стратегию муниципального образования неэффективной.

Специфика стратегии муниципального образования заключается в возможности эффективного включения населения в процедуру определения приоритетов социально-экономического развития территории и формировании гражданского общества. Как свидетельствует практика, данный процесс приобретает форму гражданской экспертизы, общественных слушаний, мониторинга социального самочувствия населения, отражая стремление местных органов власти учитывать при разработке стратегии мнения людей о проблемах развития территории, на которой они проживают, и путей их решения. Это обстоятельство служит важным аргументом при оценке степени важности и необходимости разработки стратегии развития муниципального образования. Главным ориентиром при разработке стратегии является улучшение показателей качества жизни граждан.

Стратегия развития города основывается на тщательном анализе, прогнозе и вероятностной оценке всего комплекса внутренних и внешних условий, моделировании развития событий для последующего принятия решений.

Чтобы выдерживать конкуренцию и успешно развиваться в современных условиях, муниципальному образованию необходимо: эффективно использовать свои внутренние возможности, наилучшим образом позиционировать себя на российском и мировом рынках, правильно спрогнозировать новые потребности и технологические прорывы, предусмотреть возможные тенденции и события в России и мире. Все это должно быть учтено при разработке стратегии развития муниципального образования. Все вышесказанное – это теория, а в этом пункте нужна практика только.

Стратегическое планирование активно развивается и применяется в управлении развитием муниципальных образований Российской Федерации.

Динамичное развитие отдельного каждого муниципального образования в интересах его населения в условиях открытой экономики невозможно без определения системы приоритетов и обеспечения согласованности действий всех органов управления, населения, предприятий, коммерческих и общественных организаций, действующих на его территории. Эти задачи и решаются в процессе разработки, обсуждения и реализации Стратегического плана социально-экономического развития.

Используя мировой опыт стратегического планирования, мы не должны забывать об особенностях современной России. В благополучных развитых странах Запада разработка стратегических планов развития происходит в условиях достаточно «гладкого» хода социально-экономических процессов и большого объема ресурсов. Современная Россия находится на социально-экономическом «переломе», проблема ресурсов и их оптимального использования является значительно более острой. Поэтому стратегический план социально-экономического развития муниципального образования не может быть простой, хотя бы и системной, совокупностью благих пожеланий, выраженных в форме целей разного уровня, и сформулированных в самом общем виде путей их достижения. Он должен давать представление о механизмах реализации поставленных целей, достижимости поставленных целей с учетом имеющихся ресурсов, влиянии возможных изменений внешних условий, содержать перечень показателей, в том числе – количественных, исходя из которых можно получить достаточно объективную оценку степени достижения поставленных целей. С другой стороны, нельзя требовать и того, чтобы стратегический план в условиях рыночной экономики был похож на привычный для условий административно-командной системы хозяйствования долгосрочный план директивного типа с указанием конкретных сроков каждого действия, исполнителей, объема и источников финансирования.

В городе Белгороде разработана и реализуется Стратегия развития города Белгорода до 2025 года [1].

Основным ориентиром развития города Белгорода является Программа улучшения качества жизни населения Белгородской области. Главной стратегической целью социально-экономического развития города на долгосрочную перспективу определено

повышение качества жизни горожан через реализацию миссии «от благоустройства – к благополучию». Эти ориентиры являются основополагающими и для Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года [2].

Первые пять лет реализации Стратегии развития города Белгорода до 2025 года, принесли ощутимые позитивные результаты особенно в таких сферах деятельности, как благоустройство, образование, жилищное строительство, здравоохранение, спорт, экология. Можно считать, что сформулированная на первом этапе миссия – «от благоустройства – к благополучию» – достойно себя оправдала. Успешная реализация Стратегии развития города Белгорода до 2025 года означает формирование качественно нового образа Белгородчины к концу следующего десятилетия.

При совершенствовании городской Стратегии упор делался на появившиеся в последнее пятилетие плановые документы вышестоящих уровней управления: Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегию социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года. Не утрачивает актуальности и Программа улучшения качества жизни населения Белгородской области, утвержденная законом Белгородской области от 2 апреля 2003 года № 74 [3]. Однако, изменение целей и задач не меняет приоритетов долгосрочного планирования, но требует выработки новых подходов к проблематике и содержанию планируемых мероприятий.

Эффективное управление городом возможно тогда, когда разработка планового документа – не самоцель, а звено в четко выстроенной системе «стратегическое мышление – стратегическое планирование – стратегическое управление». Поэтому, для выполнения Стратегии развития города Белгорода до 2025 года необходимо не только оценить итоги первого этапа, но и скорректировать следующие.

При всей очевидности научной обоснованности Стратегии, важно быть в курсе того, что происходит в других муниципальных образованиях. С целью исследования российского опыта по разработке муниципальных стратегий был проведен обзор стратегических документов 12 муниципальных образований: Хабаровска, Архангельска, Соликамска, Алексина, Березники, Волгограда, Калининграда, Липецка, Ростова-на-Дону, Санкт-Петербурга, Казани, Новосибирска.

Задачи исследования были сформулированы следующим образом:

- выявление уникальных особенностей стратегий муниципальных образований;
- оценка возможности использования уникального опыта в Стратегии развития города Белгорода до 2025 года;
- анализ целевых индикаторов реализации стратегий муниципальных образований.

Изучение опыта позволило дать представление о механизмах реализации поставленных целей, достижимости поставленных целей с учетом имеющихся ресурсов, влиянии возможных изменений внешних условий, о перечне показателей, в том числе – количественных, исходя из которых можно получить достаточно объективную оценку степени достижения поставленных целей.

Мы считаем, что использование в Стратегии развития города Белгорода опыта по разработке стратегий муниципальных образований, возможно благодаря применению различных подходов, например:

применение сценарного подхода при разработке управленческих решений, как это представлено в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Архангельск» на период до 2020 г., а также в практике города Ростова-на-Дону, где варианты долгосрочного развития раскрываются в трех сценариях - негативном, инерционном и позитивном.

структурирование объектов управленческого воздействия.

При разработке стратегии города Архангельска [4], кроме того, рассматривались три пространственные зоны, по отношению к которым город может и должен формировать свою стратегию:

Зона прямого действия – территория внутри границ МО, где органы местного самоуправления (ОМСУ) правомочны осуществлять административную и хозяйственную деятельность. В рамках этой зоны для разработки и реализации стратегии ОМСУ могут использовать весь набор управленческих, политических, административных и финансовых инструментов.

Зона влияния – территория, в границах которой события и процессы, происходящие за пределами города, оказывают непосредственное влияние на развитие и функционирование города. В рамках этой зоны для разработки и реализации стратегии города ОМСУ могут использовать механизмы межмуниципального сотрудничества, координации действий между органами власти разного уровня.

Зона интересов – территория, в границах которой события и процессы, происходящие за пределами города, оказывают существенное, но косвенное влияние на развитие города. При этом ОМСУ имеют минимальные возможности для воздействия на происходящие процессы. В рамках этой зоны ОМСУ для разработки и реализации стратегии должны отслеживать значимые для города социальные, экономические и политические события и процессы, учитывать их при принятии стратегических решений.

Проведение общественных слушаний в целях привлечения населения города, представителей бизнеса, общественных организаций и политических партий к процессу обсуждения проекта стратегии городского округа «Город Южно-Сахалинск» на период до 2020 года» [5] администрацией города, совместно с представителями генерального разработчика, на каждом этапе разработки стратегического документа проводились Общественные слушания. В городских средствах массовой информации на постоянной основе размещались материалы о ходе разработки стратегии.

В стратегическом плане устойчивого развития Новосибирска [6] учитывались общие ценностные установки городского сообщества, принципы устойчивого развития города, задачи обеспечения его конкурентоспособности, а также главные интересы основных групп жителей города: деловых людей, чиновников органов управления, политиков и общественных деятелей, работников силовых структур, наемных рабочих и служащих, ученых и специалистов, деятелей культуры и искусства, активной молодежи, пенсионеров и ветеранов.

Стратегия развития Казани [7], в отличие от Стратегии развития города Белгорода до 2025 года, опирается на анализ геополитических преимуществ и недостатков города. Отмечая преимущества, разработчики стратегии указывают на то, что Казань имеет исключительно выгодное геополитическое положение – практически в центре экономически развитого Поволжья, между индустриальными регионами Центрального и Уральского экономических районов. Город выгодно расположен по отношению к важным сырьевым и сельскохозяйственным регионам России.

В районе пересечения крупных транспортных магистралей формируется мощная по общероссийским масштабам полоса экономического роста, охватывающая примерно 80-85% промышленного потенциала Республики Татарстан.

Помимо этого в стратегии развития города Казани были выделены и недостатки в социально-экономическом положении города. Такие как:

- удаленность относительно важных центров и регионов России, Европы и Азии;
- затрудненность сообщения с рядом городов России и зарубежья;
- относительно суровый континентальный климат;
- относительно невысокий уровень доходов;
- высокий уровень миграций специалистов за пределы города;
- высокий уровень изношенности основных элементов инфраструктуры, базовых систем коммуникаций;
- высока доля жилья низкого стандарта и ветхого;
- отсутствие масштабной системы инвестирования и кредитования развития инфраструктуры;

- необходимость реконструкции системы автомагистралей;
- низкий уровень привлечения прямых зарубежных инвестиций;
- значительная зависимость отраслей специализации от внешних условий российского рынка;
- прогрессирующее загрязнение среды промышленными отходами;
- резкий рост выбросов особо вредных веществ за счет автотранспортных средств в центре города.

Таким образом, приоритетными направлениями развития города Казани являются: развитие общества (улучшение качества услуг социальной сферы); устойчивый экономический рост; совершенствование городской среды; развитие и реформирование жилищной сферы.

Главная цель социально-экономического развития города Санкт-Петербурга [8] - обеспечить ускоренный рост человеческого капитала.

Повышение концентрации человеческого капитала является также важнейшей задачей значительного числа европейских городов, которые столкнулись с главным вызовом современности – низким уровнем рождаемости, стремительно стареющим населением, а также увеличением расходов бюджета на формирование социальных выплат, в том числе пенсий, пособий.

Санкт-Петербург уже сегодня обладает рядом конкурентных преимуществ по сравнению с другими регионами РФ и некоторыми западными городами в борьбе за ключевой ресурс современной экономики. К числу таких преимуществ относятся наличие на территории города объектов исторического наследия (значительное количество музеев, театров, памятников архитектуры), ведущих университетов и научно-исследовательских институтов и других преимуществ.

Правительство Санкт-Петербурга определило пять стратегических целей на десятилетний период, которые сделают город более комфортным и дружелюбным, и приведут к достижению главной цели Концепции

Обеспечить привлекательность городской среды.

Создать высокооплачиваемые рабочие места.

Предоставить доступ к современной системе образования.

Повысить экологическую безопасность.

Организовать эффективное государственное управление.

Особое внимание стоит уделить целевым индикаторам реализации концепции.

Основные целевые показатели стратегической цели концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга к 2020 году:

- все дома в городе будут обеспечены управляемой подачей холодной воды, которая будет пригодна для питья без кипячения или использования дополнительных систем очистки;

- в городе не будет коммунальных квартир;

- количество жителей, удовлетворенных коммунальным обслуживанием - 70%;

- во всех общественных местах в городе будет запрещено курить;

- удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме экспорта товаров, работ, услуг, составит более 15%;

- вновь внедренные или подвергавшиеся значительным технологическим изменениям инновационные товары, работы, услуги, новые для рынка (в % от общего объема отгруженных товаров, выполненных работ, услуг) превысят 8%;

- ежегодно не менее 30% работающих граждан будут проходить повышение квалификации;

- в детские сады и школы не будет очередей;

- в центральной части города не будет предприятий, использующих в своей деятельности вредные для жизни человека вещества;

- выбросы CO<sub>2</sub> в атмосферу города будут сокращены на 50%;
- все государственные услуги (100%) могут быть получены горожанином по принципу «одного окна» в электронном виде, либо без прямого обращения к органам, оказывающим данные услуги;

- доля лиц старше 50 лет, занимающих должности руководителей высшей и главной групп должностей государственной гражданской службы, составит менее 30%.

Таким образом, говоря о стратегии развития любого муниципального образования необходимо отметить то, что имеются как общие моменты (в частности, некоторые элементы структуры стратегического плана), так и серьезные различия. В целом, стратегические планы – это индивидуальные стратегии развития. И это не должно вызывать удивления, поскольку каждое муниципальное образование находится на определенной территории, расположено в конкретном регионе, имеет (или не имеет) свой ресурсно-сырьевой потенциал. Различаются и размеры территории, численность населения и так далее.

Следовательно, каким бы не было муниципальное образование, с одной стороны, оно должно развиваться и стремиться к достижению поставленных целей; с другой стороны, оно имеет сильные и слабые стороны, возможности и угрозы для своего развития.

Стратегия муниципального образования должна разрабатываться в соответствии с принципами, соответствующими рыночному планированию, обладать достаточной гибкостью и должна конкретизироваться в годовых планах, а также учитывать реальные возможности администрации.

Итак, стратегия муниципального образования представляет собой концепцию развития муниципального образования в долгосрочном периоде.

Методология разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования в настоящее время основывается на сочетании трех подходов: экономико-математического, социолого-коммуникативного и сценарного.

Конечно, существует ряд проблем, стоящих перед разработчиками стратегии. Это, во-первых, высокий уровень внутренней и внешней неопределенности. Во-вторых, недостаточный опыт разработки стратегий. Так же к проблемам можно отнести сложность сбора необходимой информации и низкую скорость принятия решений. Для преодоления существующих препятствий необходимо: создание комплексной информационной базы, подготовка квалифицированных кадров, использование зарубежного опыта, налаживание более тесных связей с вышестоящими органами власти.

Благодаря долгосрочной стратегии социально-экономического развития возможно эффективно и согласованно применять всю совокупность административно-правовых, экономических и других методов управления территорией.

Сравнивая представленные стратегии городов, нами было отмечено, что в целом, они имеют родственную структуру. Все чаще в стратегических планах развития муниципальных образований начинает присутствовать обращение руководителя исполнительных органов власти в виде представления стратегии развития и обосновании ее актуальности. Помимо этого присутствует и преамбула.

Основными общими моментами рассмотренных нами стратегических планов, которые в дальнейшем необходимо учитывать при разработке Стратегий муниципального образования являются:

- анализ экономико-географического положения муниципального образования;
- изучение демографической ситуации в муниципальном образовании;
- выявление основных препятствий развитию муниципальному образованию;
- анализ конкурентных преимуществ и недостатков развития муниципального образования;
- определение целевых ориентиров развития муниципального образования на перспективу.

Далее, в стратегиях в обязательном порядке определяются миссия (либо главная цель) и стратегические направления развития муниципального образования.

Главная цель любого муниципального образования – это повышение качества жизни населения.

Немаловажным элементом каждой стратегии является и то, как все задуманное будет осуществляться. То есть, выделив цели и задачи, указываются механизмы по реализации стратегии.

Помимо общего, в стратегиях развития городов имеются различия. Естественно, что это вызвано главным образом их экономико-географическим положением и общей обстановкой в регионе. Помимо всего прочего, города различаются по численности населения.

Отметим, что в проведенном обзоре не все стратегии муниципальных образований подкреплены индикаторами социально-экономического развития, что затрудняют более детальный анализ объекта исследования.

### **Список источников**

1. Стратегия развития города Белгорода до 2025 года и план действий органов местного самоуправления на 2007 - 2011 годы: Утверждена решением Совета депутатов города Белгорода от 30 января 2007 года N 413.

2. Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года: Утверждена постановлением Правительства Белгородской области от 25 января 2010 года № 27-пп.

3. Об утверждении Программы улучшения качества жизни населения Белгородской области: Закон Белгородской области от 2 апреля 2003 года n 74 [Электронный ресурс].

4. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Архангельск» на период до 2020 года: Утверждена постановлением мэра города Архангельска от 20.03.2008 № 120 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.arhcity.ru/?page=387/1> (дата обращения: 15.10.11).

5. Стратегия развития городского округа "Город Южно-Сахалинск" на период до 2020 года: Утверждена решением городского Собрания городского округа «Город Южно-Сахалинск» от 28 мая 2008 г. № 1099/51-08-3 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.dfoportal.info/area04x/partie7y/article-nyjebd> (дата обращения: 15.10.11).

6. О стратегическом плане устойчивого развития города Новосибирска (с изменениями на 17 февраля 2010 года): Утверждена решением городского Совета Новосибирска от 28 марта 2005 года N 575 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/5418412> (дата обращения: 15.10.11).

7. Стратегия развития Казани до 2015 г./ Администрация Казани; Генеральный совет стратегического развития Казани. - СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. – 116 с.

8. Проект Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.city-strategy.ru/regions/regions.php?regions\\_id=78](http://www.city-strategy.ru/regions/regions.php?regions_id=78) (дата обращения: 15.10.11).

# **Концептуальное осмысление методик реализации федеральной и целевой программы «Жилище» на 2011-2015 гг. на территории города Белгорода и Белгородской области**

**Д.В. Ярыгина**

**главный специалист сектора социологических исследований  
отдела социальной диагностики  
МАУ «Институт муниципального развития  
и социальных технологий»**

Сегодня Российская Федерация, как и большинство государств в мире, стоит перед острой необходимостью ускорения социально-экономического развития. Исходя из этого, руководством страны были сформулированы и увязаны с решением важнейших социально-экономических проблем приоритеты, которые больше всего волнуют россиян, в том числе и в сфере жилищного строительства.

Основным инструментом реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» стала обновленная федеральная целевая программа «Жилище», а также пакет законопроектов, направленных на снятие ограничений, которые препятствуют развитию ипотечного кредитования и строительной отрасли.

Однако, результативность программных мероприятий, объёмы привлечения необходимых внебюджетных средств, уровень персональной ответственности за итоги реализации как федеральных (ФЦП), так и региональных и местных целевых программ оставляют желать лучшего.

Ранее в рамках реализации программы «Жилище» на 2002 -2010 гг. были достигнуты определенные результаты, которые стали базовым основанием для наращивания темпов жилищного строительства, комплексного развития территорий и обеспечения нуждающихся граждан жильем, чему и будет содействовать продолжение реализации мероприятий программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы.

Необходимо отметить, что в целом реализация мероприятий ФЦП «Жилище» на территории Белгородской области позволила создать базовые условия, необходимые для развития жилищной сферы региона, однако не обеспечила комплексное социально-экономическое развитие территории.

Метод программно-целевого управления развитием жилищной сферы выглядит довольно привлекательным, т.к. позволяет в значительной степени влиять на исследуемую ситуацию. Однако позволим себе выделить ряд существенных его недостатков, которые рассмотрены ниже.

1. Методическая незавершенность. К настоящему времени не создано чётких, устоявшихся определений по широкому кругу концептуальных положений разработки и реализации комплексных программ, отсутствует единая точка зрения исследователей на основополагающие понятия программно-целевого планирования и управления, соотношение плана и целевой комплексной программы. В результате приходится адаптировать программные методы к уже существующим методам планирования и управления. Всё это существенно ограничивает рамки применения программно- целевого подхода, который наиболее эффективен для решения хорошо изученных проблем, т. к. для них сравнительно нетрудно провести исследование по схеме «цель - система мероприятий – система управления».

2. Программно - целевое управления реализацией развития жилищной сферой региона используется, в основном, для совершенствования действующих систем управления, а не для решения новых проблем. Эта ситуация также связана с

недостаточностью научной базы по данному вопросу. Руководители программ при создании новых систем управления предпочитают действовать старыми проверенными методами, чтобы уменьшить риск. Однако это не всегда является оптимальным подходом, что не идет на пользу создаваемой программе.

3. «Забычивость» систем управления. Имеется в виду ситуация, когда на каком-то этапе своего развития системы управления начинают утрачивать связь с проблемами, для решения которых создавались. Специалисты связывают это с тем, что такая связь первоначально не была учтена в полной мере при создании системы, определении её границ, структуры, функций и т. д. Кроме того, часто наблюдается несоответствие затрачиваемых ресурсов социальной значимости проблемы, что не способствует ее успешному решению.

4. Отсутствие адекватных методик расчёта экономической эффективности программ. В результате невозможно объективно обосновать необходимость создания программы и соответствующей системы управления для решения какой-либо конкретной проблемы.

5. Недостаточная оперативность. Иногда с момента появления проблемы до момента реализации программы по ее решению проходят многие годы, в течение которых обществу наносится невосполнимый ущерб от игнорирования проблемы.

Таким образом, все недостатки программно-целевого управления развитием жилищной сферы территории связаны с недостаточностью научной базы по данному вопросу. Следовательно, для оптимизации процесса программно-целевого планирования необходимы дальнейшие и более глубокие научные разработки в этой области.

Переход к повышению эффективности управления развитием жилищной сферы путем внедрения программно-целевого метода представляет собой достаточно сложный и длительный процесс институциональных и технологических изменений. Этот процесс, в свою очередь, имеет ряд объективных ограничений.

Прежде всего, это неподготовленность существующих субъектов управления и неадекватность проводимым изменениям действующего законодательства. Последнее, главным образом, относится к громоздкому и недостаточно эффективному законодательству.

Однако одномоментное реформирование действующего жилищного законодательства может привести к значительному ухудшению количественных и качественных сторон уровня жизни населения.

Переход на новые принципы бюджетного финансирования расходов в регионах, а, следовательно, и формирования организационно-функциональной структуры органов власти должен осуществляться постепенно, с учетом проводимых на федеральном уровне реформ.

Таким образом, на первом этапе реализации социальных нововведений наиболее целесообразным является усложнение имеющейся организационно-функциональной структуры органов управления жилищной сферой, отвечающей требованиям действующего жилищного законодательства.

Создание организационно-функциональной структуры органов управления жилищной сферой, полностью отвечающей требованиям программно-целевого управления реализацией жилищной политики, станет возможным в условиях реализации ФЦП «Жилище».

Подготовительная работа перехода к программно-целевому управлению реализацией жилищной политики может содержать следующие основные элементы (на уровне муниципального образования):

- подготовка концепции перехода к программно-целевому управлению реализацией жилищной политики, содержащей описание основных этапов и необходимых мероприятий;
- создания подразделения или рабочей группы, ответственной за реализацию ФЦП «Жилище»;

- подготовка нормативных актов, содержащих стандарты процедур программно-целевого бюджетирования (планирование, определение стоимости услуг, контроль бюджета, отчеты, внутренний аудит и т.д.);
- обучение персонала методам программно-целевого управления реализацией жилищной политики.

Нуждается в совершенствовании система анализа жилищных проблем города и региона. В результате невозможно с необходимой четкостью структурировать варианты решения проблем и сформулировать цели и задачи программы. В отсутствие официального документа, регламентирующего диагностику жилищной сферы региона, особое значение приобретает наличие у разработчика опыта разработки программ социально-экономического развития регионов. Как показывает практика, основные проблемы у территорий имеют высокую степень повторяемости.

По нашему мнению следует выделить следующие этапы комплексной оценки развития жилищной сферы:

Этап I. Конкретизация целей и задач комплексной сравнительной оценки развития жилищной сферы региона в рамках реализации ФЦП «Жилище».

Этап II. Принятие решения по осуществлению оценки развития жилищной сферы региона в рамках реализации ФЦП «Жилище» на основе метода суммы мест.

Этап III. Выбор исходной системы показателей для проведения комплексной оценки с учетом однонаправленности оцениваемых параметров, оказывающих влияние на повышение эффективности развития жилищной сферы региона в рамках реализации ФЦП «Жилище».

Этап IV. Сбор и аналитическая обработка исходной информации о развития жилищной сферы региона.

Этап V. Расчет значений частных показателей на основе исходных данных с учетом однонаправленности оцениваемых параметров, оказывающих влияние на повышение эффективности развития жилищной сферы региона в рамках реализации ФЦП «Жилище».

Этап VI. Определение эталонных значений показателей.

Должно обязательно выполняться одно из условий.

1. Выбирается максимальное значение из всей совокупности, если увеличение данного показателя ведет к улучшению рассчитываемой комплексной оценки:

$$a_{эj} = \max a_{ij}, (1)$$

где  $a_{эj}$  – эталонные значения показателей;

$a_{ij}$  – значение показателя в соответствии с  $i$ -ым видом деятельности в  $j$ -ом году.

2. Выбирается минимальное значение из всей совокупности, если уменьшение данного показателя ведет к улучшению рассчитываемой комплексной оценки:

$$a_{эj} = \min a_{ij}, (2)$$

Этап VII. Ранжирование значений показателей  $a_{ij}$  относительно выбранного эталона  $a_{эj}$ .

Каждому показателю соответствует новый параметр  $г_{ij}$ , определяющий место каждого среди других. При этом эталону соответствует первое место 1.

Этап VIII. Определение суммы мест значений показателей производственных и отраслевых составляющих промышленности экономики региона

Этап IX. Ранжирование суммы мест значений показателей производственных и отраслевых составляющих промышленности региональной экономики.

Критерий наилучшей оценки объекта –  $\min R_i$ , которому соответствует первое место 1.

При этом отметим, что стремление решить все проблемы территории исключительно через программно-целевой метод, не всегда позволяет определить адекватные механизмы и мероприятия по решению проблем развития жилищной сферы и достичь поставленных целей программы.

В ряде регионов помимо программно-целевого метода, параллельно с реализацией программы, разрабатываются законодательные и нормативные акты, способствующие решению проблем территориального развития силами внешних заинтересованных лиц. Во многом эффективность таких законопроектов определяется как четкостью изложения механизмов регулирования взаимодействия субъектов, так и определением реальных, а не декларируемых, целей нормативного акта.

После того как появилась устойчивая тенденция экономического роста жилищной сферы в ряде Белгородской области, успешно реализующей ФЦП «Жилище», появился и растет интерес к вопросам долгосрочного и стратегического планирования развития жилищной сферы области. Это потребовало осуществления разработки системы непрерывного планирования, оптимально сочетающей в себе, как использование стратегического планирования, так и программно-целевого метода для решения проблем регионального развития.

В целях совершенствования обеспечения реализации федерально-целевой программы «Жилище» необходимы дальнейшие и более глубокие научные разработки в этой области. **К которым** относится разработка и внедрение системы непрерывного планирования реализации ФЦП «Жилище» и развития жилищной сферы г. Белгорода и Белгородской области, в целом. Данная система будет включать подсистемы: стратегического планирования, проектного управления и оперативного реагирования.

В рамках подсистемы стратегического планирования следует сформировать Концепцию развития жилищной сферы Белгородской области, согласованную по мероприятиям с ФЦП «Жилище». В рамках реализации данных направлений необходимо обеспечить разработку и внедрение мониторинга реализации Программы, который будет способствовать определению приоритетных направлений государственной политики в области развития жилищной сферы региона.

Важную роль в процессе формирования и реализации федерально-целевой программы «Жилище» должны играть специальные органы управления – проблемно-координационные и аналитические группы. Эти группы должны обладать необходимой профессиональной компетентностью, состоять из специалистов по целевому управлению и экспертов в различных областях знаний. Наряду с этим необходимо наладить формирование обратной связи.

Управление реализацией программы «Жилище» предполагает не только четкое установление лимитов ответственности руководителей за реализацию мероприятий, но и наличие устойчивой системы мотивации исполнителей за эффективную реализацию мероприятий. Необходимо предусмотреть разработку административных регламентов взаимодействия территориальных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и органов местного самоуправления предусматривающих согласование перспективных планов работ, проектов нормативных правовых актов, системы показателей оценки уровня развития жилищной сферы региона, затрагивающих интересы конкретных территорий, взаимное участие в деятельности совещательных органов (консультативно-экспертных советов, комиссий, коллегий и др.).

# **Актуальные вопросы управления проектами и программами в органах государственной власти**

**А.В. Деркач**

**директор по проектной работе ООО «БИК-Проджект»,  
кандидат экономических наук, СРМ, РМЕ, РМР**

В современном мире перед органами государственной власти стоит целый ряд сложнейших системных проблем, которые требуют, с одной стороны, быстрого, с другой стороны – эффективного и комплексного решения.

В качестве приоритетных проблем, стоящих перед органами власти РФ всех уровней и, всего общества в целом, и требующих своего решения представляется необходимым выделить следующие:

- масштабная коррупция [5];
- несовершенство нормативно-правовой базы;
- в целом, низкая инвестиционная привлекательность РФ [4];
- систематическое усиление налоговой и административной нагрузки на бизнес и, как следствие, снижение деловой активности в не добывающих отраслях экономики;
- структурный дисбаланс отраслей экономики и экспортно-сырьевая модель экономики РФ;
- ускорение скорости изменений в мире;
- глобализация;
- рост конкуренции за инвестиции, знания, ресурсы, в том числе человеческие, как на уровне стран, так и между регионами внутри страны;
- повсеместное ухудшение экологической обстановки;
- демографический кризис [7];
- рост правового нигилизма социума;
- существенный рост социальной и межнациональной напряженности и т.д.

Для указанных выше вызовов характерны следующие общие признаки:

- глобальные масштабы проявления;
- острота проявления;
- комплексный характер;
- преимущественно антропогенные причины.

Эффективное решение указанных проблем невозможно без использования комплекса современных методов управления, в том числе управления программами и проектами.

В 2000-2009 годах, по статистике, более 25% мирового ВВП расходовалось на разработку и реализацию программ и проектов, и данный показатель имеет ярко выраженную тенденцию к постоянному росту.

Однако необходимо отметить, что в настоящее время нормативная и методологическая база управления программами и проектами применительно к задачам государственного, регионального и муниципального управления в России существенно отстает от аналогов в странах с развитыми экономическими системами. В частности, наиболее развиты методологическая и нормативная база в данной сфере в США, Японии, Великобритании, странах ЕС, Корее, Китае и Австралии.

Краткий сравнительный анализ значений ряда показателей, характеризующих уровень развития нормативной и методологической базы управления программами и проектами, приведен на рисунке 1.

Развитые государства	Показатели	РФ
+	Наличие национальных стандартов в сфере управления проектами и программами	×
+	Наличие национального стандарта управления проектами в органах государственной власти	×
+	Наличие национальных требований к компетенции руководителей проектов и программ	×
+	Наличие системы сертификации специалистов	×
+	Признание сферы деятельности как профессии	×
+	Наличие системы высшего профессионального образования	×
+	Наличие национальной модели оценки зрелости систем управления проектами	×

**Рис. 1. Сравнительный анализ уровня развития нормативной и методологической базы управления программами и проектами**

При относительно слабой проработке вышеуказанной базы в нашей стране запланировано и реализуется масса мегапроектов, для понимания масштаба данной деятельности, бюджеты 7 самых дорогих проектов РФ приведены ниже:

Таблица 1

**ТОП-7 самых дорогих госпроектов России [6]**

№ п/п	Наименование	Планируемый бюджет (трлн. руб.)
1	Новая Москва	10
2	Кавказ	5,5
3	Олимпиада и ЧМ	2
4	Трубопроводы	1,24
5	АТЭС	0,6
6	ГЛОНАСС	0,4
7	Сколково	0,1

Кроме того, в настоящее время реализуются десятки федеральных и региональных целевых программ и 4 национальных проекта.

Таким образом, в число приоритетных задач органов государственной власти, на ближайшую перспективу, должно войти создание необходимой нормативной, инфраструктурной, методологической и информационной базы в сфере управления государственными целевыми программами и проектами.

В настоящее время, существует множество определений понятий «проект», «программа», «проектное управление» и т.д. В качестве основы в статье используем определения, приведенные в 4-й редакции стандарта управления проектами американского института управления проектами (PMI), который де-факто является международным и распространенным стандартом.

**Проект** – временное предприятие, направленное на создание уникальных продуктов, услуг или результатов.

**Программа** – ряд связанных друг с другом проектов, управление которыми координируется для достижения преимуществ и степени управляемости, недоступных при управлении ими по отдельности.

**Управление проектами** – приложение знаний, навыков, инструментов и методов к работам проекта для удовлетворения требований, предъявляемых к проекту.

**Управление программой** – централизованное координированное управление программой, имеющее своей задачей достижение преимуществ и стратегических целей программы.

Если сказать в наиболее общем виде, то управление проектами является управлением изменениями в изменяющемся мире.

С учетом планируемого перехода с 2012 года к финансированию расходных статей государственного бюджета по программно-целевому принципу, о чем было заявлено в 2010 году министром финансов, перед органами власти субъектов РФ и муниципальных образований встает задача формирования комплексной системы управления программами и проектами (КСУПП). Взгляд на целевую модель КСУПП в органах государственной власти РФ приведен на рисунке 2.

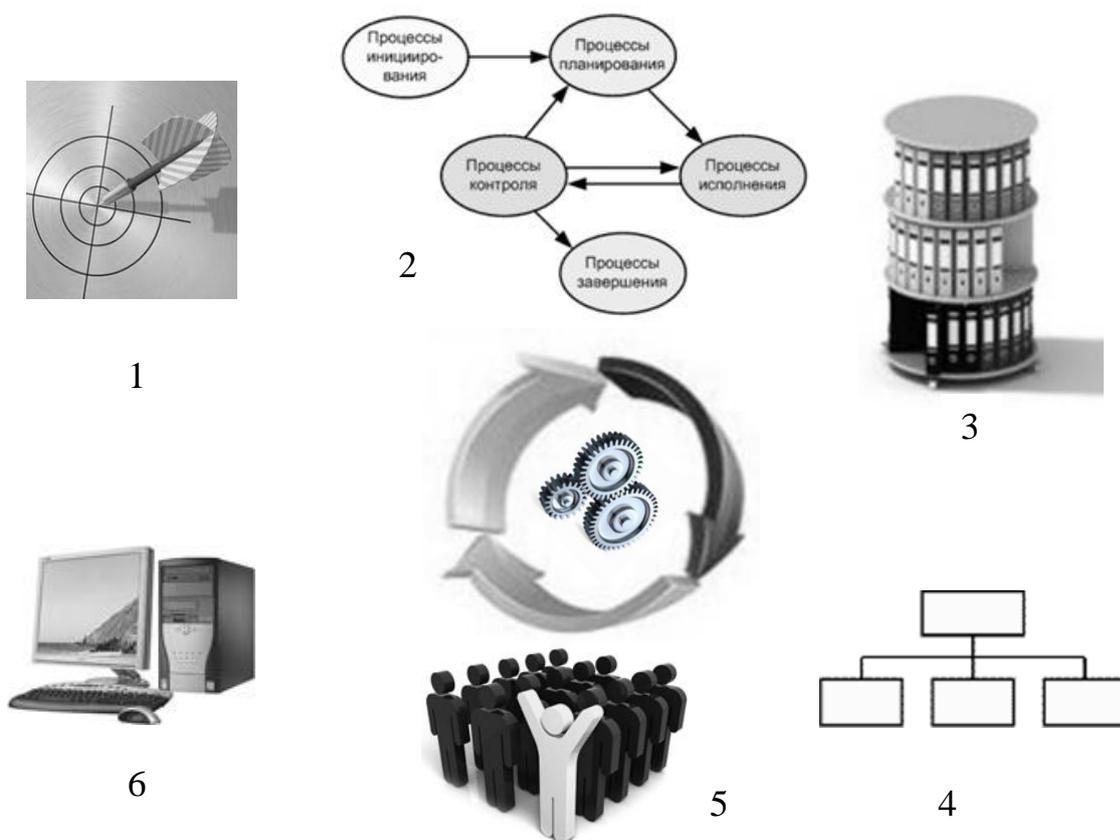


Рис. 2. Структура комплексной системы управления программами и проектами в органах государственной власти субъектов РФ

- Основными компонентами региональной и муниципальной КСУПП выступают:
- 1 – стратегические цели региона/муниципального образования;
  - 2 – процессы и процедуры;
  - 3 – регламенты, стандарты, методы, инструменты, шаблоны, инструкции и т.д.;
  - 4 – организационная структура;
  - 5 – квалифицированный персонал;
  - 6 – информационные системы.

Построение любой эффективной системы, в том числе и КСУПП, невозможно без четких, измеримых, ограниченных во времени и достижимых целей, поэтому в качестве основы для разработки КСУПП должны выступать стратегические цели РФ и согласованные с ними цели конкретного региона, муниципалитета. Дальнейшая декомпозиция стратегических целей на оперативный уровень позволит четко определить цели самой КСУПП региона.

Процессы и процедуры занимают одно из важнейших мест в составе КСУПП, ибо они и определяют, в конечном счете, результативность всей системы и позволяют четко разделить права, ответственность и обязанности участников и стейкхолдеров в рамках реализации проектов и программ.

Процессы и процедуры должны быть документально оформлены в виде регламентов, методологий, рабочих инструкций, шаблонов и т.д. Без соответствующего оформления и принятия необходимых нормативных документов невозможно формирование эффективной системы управления проектами и программами в органах государственной власти. При этом, учитывая текущую практику работы органов власти на местах, наиболее эффективным будет механизм, при котором нормотворческие инициативы должны исходить от федеральных органов власти с учетом предложений и замечаний из регионов.

Реализация проектов и программ в современной функциональной структуре управления, используемой в органах государственной власти во всем мире, затруднена, вследствие наличия межфункциональных барьеров, а, следовательно, и разрывов в процессах и процедурах, что схематично показано на рисунке 3.

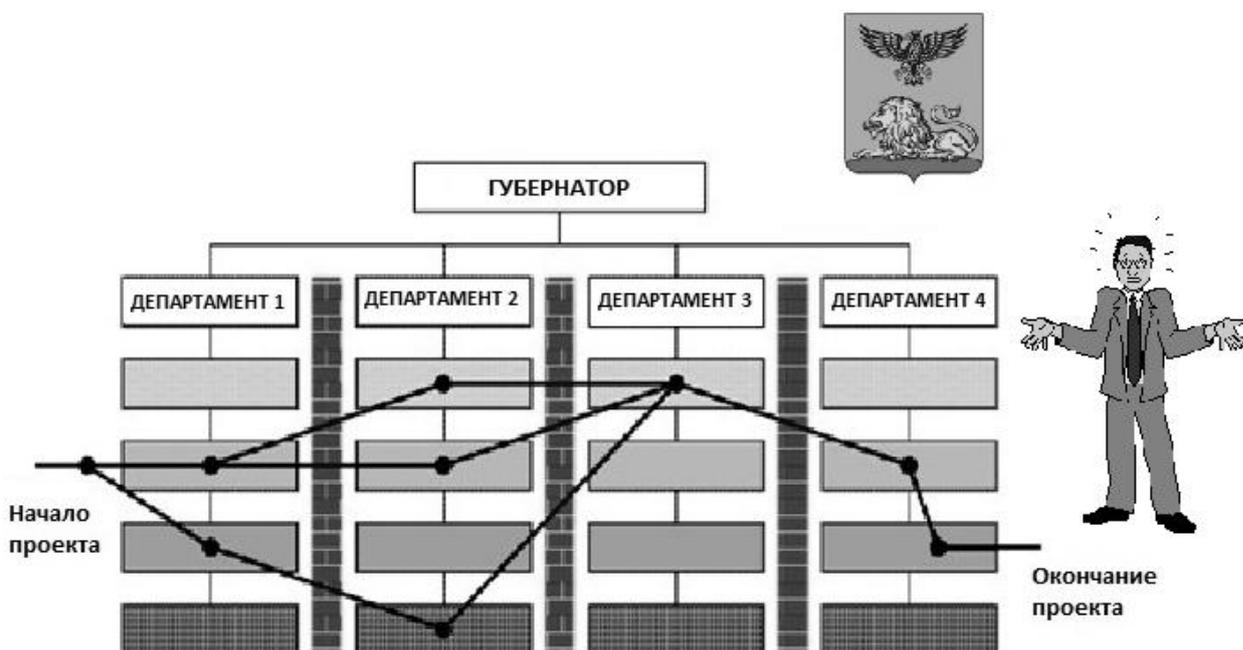


Рис. 3. Реализация проекта / программы в функциональной структуре органов государственной власти

На следующем этапе, исходя из требований и показателей процессов и процедур, должна быть сформирована/изменена организационная структура, которая будет ориентирована на поддержку эффективной реализации проектов и программ. Текущие подходы к формированию организационных структур имеют функциональную природу, а данные структуры хороши в очень стабильном и медленно изменяющемся мире, настоящее же время – время глобальных изменений, скорость которых возрастает год от года.

Следующим базовым и, пожалуй, наиважнейшим элементом КСУПП является квалифицированный персонал. О том, что кадры решают все, говорил в своих работах еще И.В. Сталин. Требования к квалификации и гибкости персонала в современных условиях растут в геометрической прогрессии, например, доказанным является факт, что скорость изменений в рамках социально-экономических систем снижается в следующей последовательности: технологии – процессы – организационные структуры – персонал, т.е. технологии меняются быстрее всех других факторов (уже сейчас в некоторых отраслях 2 раза в год), а персонал – самый медленно изменяющийся фактор.

В рамках подготовки персонала необходимо использовать современные средства коммуникаций (видео и веб - семинары), продвинутые методы обучения, в том числе ментальные карты, соответствующие методы психологического настроя обучаемых (состояние потока) и т.д., что позволит существенно снизить затраты на само обучение и значительно увеличить его эффективность.

При этом обучение нужно планировать и проводить на системной основе с обязательным последующим закреплением полученных теоретических знаний на практике. Наиболее предпочтительным является проведение тренингов и семинаров на основе примеров данных реальных проектов регионов и муниципалитетов в соотношении теория/ практика – 60/40% времени обучения. Решение этой задачи возможно как на базе существующих на территории региона ВУЗов, так и с привлечением соответствующих консалтинговых компаний, специализирующихся в сфере управления программами и проектами.

Кроме самой системы подготовки и переподготовки персонала необходимо проведение комплексных мероприятий по разработке и внедрению в практику соответствующих систем мотивации специалистов органов государственной власти, ориентирующих их на результативное участие в реализуемых на территории региона проектов и программ.

И, наконец, в настоящее время никакая система не может быть эффективна без соответствующей информационной поддержки, обеспечивающей базу для принятия обоснованных управленческих решений. При этом информационные системы управления программами и проектами должны быть интегрированы с системами электронного правительства региона, системами бюджетного планирования и контроля, системами управления документооборотом, системами федеральных органов власти и т.д.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, на первом этапе формирования и развития КСУПП в органах государственной власти приоритетными задачами должны стать формирование единого языка общения, понятных всем участникам и простых правил и процедур управления проектами и программами, организация систематического обучения и переподготовки персонала, а также внедрение и взаимная интеграция соответствующих информационных систем.

Однако реализация всех вышеуказанных мероприятий не принесет ожидаемых результатов без наличия реальных разделяемых большинством государственных служащих государственной идеологии и стратегических целей государства с их последующей декомпозицией на уровень регионов и муниципалитетов.

В качестве основных проблем, к решению которых необходимо применять методы программно-целевого и проектного управления, на уровне г. Белгорода, полученным по результатам выполнения SWOT-анализа [8], представляется необходимым выделить следующие:

1. Недостаточная надежность систем жизнеобеспечения;
2. Высокая доля населения, нуждающегося в улучшении жилищных условий;
3. Значительная доля населения с доходами ниже прожиточного минимума;
4. Нехватка спортивных сооружений для занятий физической культурой широких слоев населения;

5. Недостаточно развитая материально-техническая база лечебно-профилактических учреждений;
6. Недостаточная экономическая активность населения, слабое развитие малого бизнеса в реальном секторе экономики;
7. Недостаточное количество мест в ДОУ;
8. Дефицит высококвалифицированных рабочих кадров;
9. Экологические проблемы, связанные с большим количеством промышленных предприятий в зоне жилой застройки, перегруженностью улично-дорожной сети, наличием потенциальных источников загрязнения в санитарных зонах водозаборов;
10. Недостаточный уровень общественной безопасности и т.д.

Кроме решения непосредственно текущих проблем города обязательно необходимо формировать программы и проекты, сконцентрированные на поддержании и дальнейшем укреплении сильных сторон муниципального округа и эффективную реализацию существующего потенциала, а также на предотвращение возникновения рисков и минимизации их последствий. В частности, особое внимание следует уделить программам и проектам, направленным на использование следующих факторов:

1. Выгодное географическое положение и развитая городская инфраструктура;
2. Наличие собственных значительных генерирующих электрических мощностей;
3. Высокие темпы жилищного строительства, в том числе ИЖС;
4. Широкая сеть учебных заведений всех уровней;
5. Наличие земельных ресурсов;
6. Конкурентоспособные специалисты с высоким образовательным цензом;
7. Наличие научного, интеллектуального и культурного потенциала.

Однако, анализ расходов бюджета городского округа «город Белгород» за 2009-2011 годы (рис. 4) показывает негативную динамику в сфере перехода к планированию и использованию бюджетных средств на основе принципов программно-целевого и проектного управления [1, 2, 3].

Таким образом, расходы на целевые программы составили в %-м отношении к общим расходам городского бюджета по годам соответственно - 4,73%; 4,59%; 4,34%, однако необходимо отметить, что при этом общее снижение бюджетных расходов составило в 2010-2011 годах соответственно 4,08% и 6,78%.

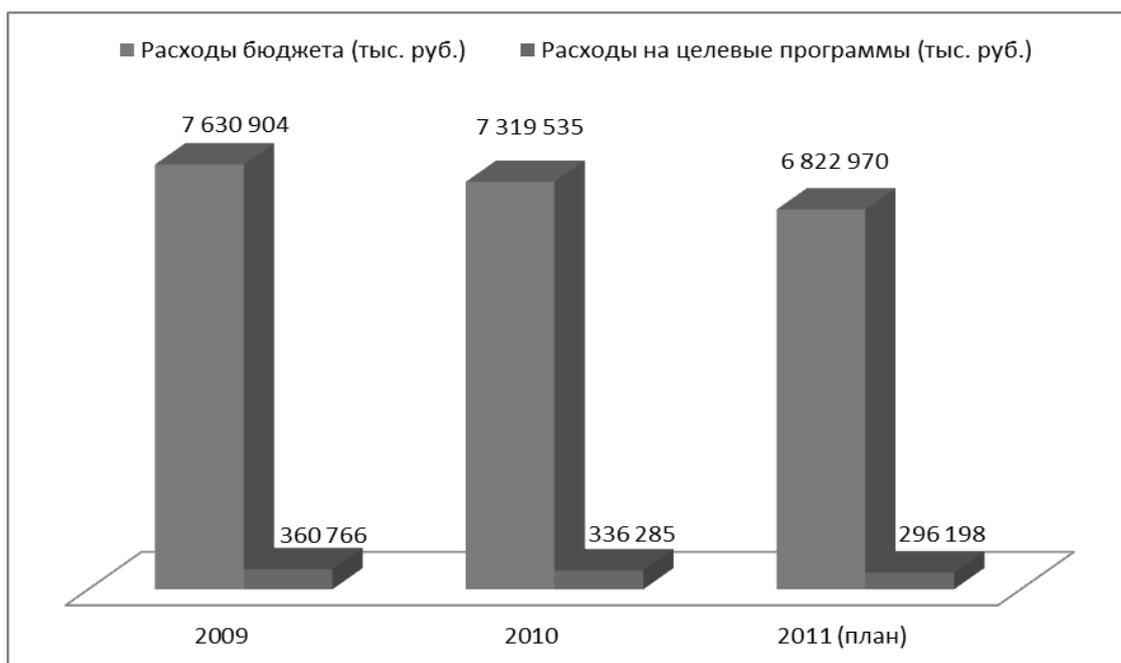


Рис. 4. Динамика расходов бюджета г. Белгорода на целевые программы

# СТАТИСТИЧЕСКАЯ МОЗАИКА

(отдельные параметры муниципальной статистики г. Белгорода  
за первое полугодие 2011 г.)

№ п/п	Параметры	Значения
1.	Население города, тыс. человек	357,7
2.	Общая площадь муниципального образования, кв.км	156,04
3.	Количество улиц, проспектов, бульваров, площадей, ед.	557
4.	Количество автотранспортных средств на одного жителя	0,3
5.	Ввод в действие жилых домов, тыс. кв.м	54,1
6.	Объем работ, выполненных по виду деятельности «строительство», млн. рублей	7 546,0
7.	Доля прибыльных организаций в общем числе организаций города, %	67,4
8.	Оборот розничной торговли, млн. рублей	8956,6
9.	Объем платных услуг населению, млн. рублей	15 411,7
10.	Доля экспорта в общем объеме отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, %	6,44
11.	Количество занятых в бюджетной сфере, тыс. человек	49,1
12.	Удельный вес граждан, занятых в экономике города, %	53,4
13.	Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника, рублей	19 359,6
14.	Численность официально зарегистрированных безработных, человек	2 401
15.	Естественная убыль (-), на 1000 человек населения	-0,1
16.	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	72
17.	Количество прибывших, человек	3 921
18.	Количество убывших, человек	2 133
19.	Количество учащихся общеобразовательных учреждений, человек	29 925
20.	Количество студентов высших учебных заведений, человек	60 292
21.	Удельный вес молодежи в возрасте от 18 до 30 лет в общей численности населения, %	25,9
22.	Количество пенсионеров, человек	110 918
23.	Количество горожан, занимающихся в спортивных клубах и секциях, человек	54 102
24.	Число зарегистрированных преступлений, ед.	3 452

По материалам сектора муниципальной статистики и обработки данных  
МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий»