

Н. Д. Эмиров, А. Е. Эмирова

Системная модель инновационного управления социальной сферой

МОНОГРАФИЯ

ПРОГРАММНЫЕ МЕТОДЫ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

ТЕХНОЛОГИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО
НА РЕЗУЛЬТАТ

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ ИННОВАЦИОННЫХ
ТЕХНОЛОГИЙ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ КОМПЛЕКСОМ

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ ПРОДВИЖЕНИЯ
ИННОВАЦИЙ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА



И ДР.



Назим Эмиров

**Системная модель
инновационного управления
социальной сферой. Монография**

«Проспект»

Эмиров Н. Д.

Системная модель инновационного управления социальной сферой. Монография / Н. Д. Эмиров — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-220557-8

Рассматриваются роль и место инновационных управленческих технологий в развитии социальной сферы России. Дается характеристика современных управленческих технологий, применяемых в регулировании социальной сферы, определены особенности их применения, достоинства и недостатки соответствующих подходов, и приведено большое количество примеров из практики продвижения инновационных решений в управлении социальным комплексом России. В монографии сформулирована и подробно обоснована новая научная концепция, согласно которой инновационные технологии управления в социальной сфере образуют единую взаимосвязанную систему, призванную реализовывать политику инновационного социально ориентированного развития России. Законодательство приведено по состоянию на сентябрь 2015 г. Монография предназначена для научных работников, преподавателей вузов, аспирантов, магистрантов и работников органов государственной власти и местного самоуправления.

ISBN 978-5-39-220557-8

© Эмиров Н. Д.
© Проспект

Содержание

Введение	6
Глава I	8
1.1. Программные методы в управлении социальной сферой	8
1.2. Форсайт-технология и перспективы ее применения в социальной сфере	19
1.3. Социальные стандарты как ориентиры социального развития	23
Конец ознакомительного фрагмента.	24

Н. Д. Эмиров, А. Е. Эмирова
Системная модель инновационного
управления социальной сферой
Монография



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

Введение

Социальная сфера России за последние годы претерпевает значительные изменения, связанные с внедрением принципиально новых для нашей страны услуг (например, риэлтерских услуг), новых организационных форм деятельности (например, государственно-частное партнерство), новых принципов экономических отношений (например, нормативно-подушевое финансирование) и т. п. Не являются в данном случае исключением и органы управления социальной сферой, где, как мы увидим в дальнейшем, идет интенсивное внедрение новых технологий управления.

Сложнейшие проблемы развития социального комплекса, затрагивающие жизненные интересы десятков миллионов граждан, обнаруживаются практически во всех его отраслях. В здравоохранении – низкий уровень управления, недостаточное финансирование, дефицит медицинских кадров и т. п.; в образовании и науке – деградация образовательных стандартов, потеря престижа научной деятельности и выезд научных кадров в страны Запада и т. п.; в жилищно-коммунальном хозяйстве – ситуация, обозначаемая специалистами термином «коммунальная катастрофа», и т. д. Перечисленные выше проблемы действуют на фоне демографического кризиса, когда рождаемость только в последние годы стала незначительно превышать смертность населения. Одновременно с этим, многие преобразования в социальной сфере происходят в обстановке серьезных социальных конфликтов (монетизация льгот, введение ЕГЭ, реформирование ЖКХ и т. п.), создающих излишнюю социальную напряженность в обществе. В связи с этим возникает целый пласт научных и практических проблем, объединяемых одной концепцией: Россия должна добиться, чтобы при тех относительно скромных ресурсах, которые она может выделить на развитие социальной сферы, был получен как можно больший результат в плане повышения качества жизни граждан. Такая задача неразрешима при технологиях, устоявшихся с советских времен, и в силу этого инновационный вектор развития для социальной сферы важен не менее, чем для отраслей материального производства. При этом инновации необходимы не только в рамках самого производства услуг (инновационные программы образования, высокотехнологичная медицинская помощь, клининг в ЖКХ и т. п.), но и, прежде всего, в сфере управления социальным комплексом, что может дать значительно больший социально-экономический эффект (электронное правительство, процессные технологии, бюджетирование, ориентированное на результат, и т. п.). Однако в указанном направлении существует определенный дефицит научных разработок: если частные направления инновационного развития управленческих технологий в социальной сфере уже рассматривались в отдельных публикациях, то в литературе практически еще не было попыток комплексного рассмотрения инновационного процесса в управлении социальной сферой. Между тем данное направление инновационной деятельности, будучи непосредственно направленным на повышение качества жизни граждан, обладает своей спецификой, существенно отличной от таковой, например, для сферы материального производства. Инновационные технологии управления и организационно-экономические механизмы их продвижения в социальном комплексе, взятые в системном рассмотрении, образуют собой единый и обособленный «поток» инновационной деятельности, нуждающийся в едином методологическом подходе к своему анализу. В этом аспекте ощущается серьезный разрыв между теорией и практикой по причине недостаточной исследованности многих важнейших вопросов, начиная от формулировок ключевых понятий и заканчивая спецификой продвижения инноваций в социальном комплексе страны. Перечисленные выше обстоятельства убедительно демонстрируют актуальность темы данного исследования.

Основная цель настоящего исследования заключается в разработке и обосновании концепции единой системы инновационных технологий управления в социальной сфере России.

В соответствии с поставленной целью был сформулирован ряд логически взаимосвязанных *задач*, последовательно раскрывающих тему данной работы:

- 1) провести теоретико-методологический анализ современных проблем развития социальной сферы, выявить новейшие тенденции в развитии социального комплекса России;
- 2) показать специфику системы управления в социальной сфере и выявить особенности инновационной деятельности в социальном комплексе;
- 3) выявить специфику группы «базисных» инновационных технологий в управлении социальной сферой (программно-целевых подходов, приоритетных национальных проектов, технологии форсайтов, социальных стандартов);
- 4) показать особенности группы «функциональных» инновационных технологий (бюджетирования, ориентированного на результат, электронного правительства, процессного подхода, аутсорсинга, социальных нормативов);
- 5) выявить системные связи в совокупности инновационных технологий управления и показать наличие синергетических эффектов при их использовании;
- 6) выявить систему организационно-экономических механизмов продвижения инноваций в управлении социальной сферой;
- 7) исследовать систему обратных связей в управлении социальным комплексом и сформулировать предложения по ее инновационному развитию;
- 8) разработать практические рекомендации по совершенствованию инновационной деятельности в органах управления социальной сферой.

Объектом исследования выступает система управления социальной сферой России. Предметом исследования являются организационно-экономические отношения, возникающие в рамках инновационной деятельности в системе управления социальным комплексом страны.

Информационная база исследования состоит из нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней, данных Федеральной службы государственной статистики, научных публикаций, ресурсов Интернета, публикаций СМИ, материалов социологических опросов.

Глава I

Базисные инновационные технологии управления социальной сферой

1.1. Программные методы в управлении социальной сферой

1.1.1. Приоритетные национальные проекты

Приоритетные национальные проекты (ПНП) в социальной сфере – одно из центральных направлений в деятельности российской власти в течение целого ряда лет. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 1926-р «Об утверждении плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов» [39] в течение четырех месяцев приняты более двух десятков постановлений Правительства Российской Федерации, определяющих деятельность органов власти по претворению в жизнь основных установок ПНП.

В чем заключались задачи социальной модернизации в рамках ПНП?

Во-первых, было провозглашено повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Из этого, прежде всего, следует, что гарантии бесплатной медицинской помощи должны быть общеизвестны и понятны. И только дополнительная медпомощь и повышенный уровень комфортности ее получения должны оплачиваться пациентом.

Во-вторых, чтобы не допустить утраты российским образованием своих преимуществ, результативность реформ в образовании следует измерять по показателям его качества, доступности и соответствия потребностям рынка труда.

В-третьих, в жилищной сфере необходимо обеспечить возможности приобретения жилья на рынке, одновременно с этим гарантируя предоставление малоимущим социального жилья.

К указанным трем направлениям в дальнейшем был добавлен проект по развитию агропромышленного комплекса, и в результате в России стали осуществляться четыре ПНП:

- «Здоровье»,
- «Образование»,
- «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»,
- «Развитие агропромышленного комплекса».

Нельзя не отметить, что вопросы реализации ПНП практически сразу же стали предметом детальных научных исследований, в качестве примера можно указать на содержательные монографии М. К. Горшкова [116], А. Г. Леонтьева [169], Е. В. Фахрутдиновой [247] и др., а также на ряд коллективных монографий по рассматриваемой проблеме [163], [216].

В качестве примера приведем некоторые данные о результатах приоритетных национальных проектов [138].

Приоритетный национальный проект «Здоровье». В рамках проекта удалось реализовать целый комплекс мероприятий по развитию первичной медико-санитарной помощи, совершенствованию системы профилактики заболеваний, повышению доступности и качества специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи, совершенствованию медицинской помощи матерям и детям, формированию здорового образа жизни наших граждан [58].

Наиболее наглядно об эффективности проведенных мероприятий в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» свидетельствует позитивная динамика демографических показателей. Так, по оценке Росстата, численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2015 г. без учета Крымского федерального округа составила 144,0 млн. чел. и за год увеличилась на 305,5 тыс. чел., или на 0,2 % [118].

Рост численности населения в России обусловлен как миграционным приростом, так и естественным приростом населения. С 2006 г. отмечена благоприятная динамика основных демографических показателей в Российской Федерации, например, за 12 месяцев 2014 г. зафиксирован естественный прирост – 33,7 тыс. чел. (в 2013 г. – 19,1 тыс. чел.).

В 2013 г. общероссийский уровень рождаемости впервые с начала 1990-х гг. превысил уровень смертности. В 2014 г. указанная тенденция продолжилась, рождаемость за 12 месяцев 2014 г. составила 13,3 на 1000 населения. Число родившихся за 12 месяцев 2014 г. выросло по сравнению с 2013 г. на 17,6 тыс. (1947,3 тыс. детей и 1929,7 тыс. детей соответственно) [118].

Одним из важнейших результатов выполнения приоритетного национального проекта «Здоровье» явилось бурное развитие национальной системы оказания высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП). Так, в 2014 г. ВМП оказана 715 616 пациентам, что составляет 141,7 % к уровню 2013 г. В 2015 г. в рамках федеральной адресной инвестиционной программы на 2015–2017 гг. реализуются 17 инвестиционных проектов по реконструкции и строительству федеральных государственных учреждений, оказывающих ВМП [208].

Приоритетный национальный проект «Здоровье» в настоящее время получил свое развитие в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 294 [34]. В 2014 г. Минздравом России при участии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и Российской академии наук разработан и внесен на утверждение в Правительство РФ проект Стратегии развития здравоохранения Российской Федерации на долгосрочный период [34].

Приоритетный национальный проект «Образование» представляет собой программу по повышению качества образования в рамках реализации четырех приоритетных национальных проектов в России. Основные направления проекта [204]:

- стимулирование инноваций в образовательной сфере (государственную поддержку получили 3 тыс. инновационных школ по 1 млн. руб. и 10 тыс. учителей по 100 тыс. руб.);
- подключение школ к Интернету (подключено свыше 18 000 школ);
- организация начального профессионального образования для военнослужащих;
- организация сети национальных университетов и бизнес-школ (созданы 7 федеральных университетов, на конкурсной основе отобраны 29 национальных исследовательских университетов. Первые бизнес-школы были созданы на базе Московского и Санкт-Петербургского университетов);
- поставка школьных автобусов в сельскую местность (поставлено 1769 автобусов);
- укомплектование школ дотационных регионов учебным оборудованием (в школы направлено 5113 комплектов учебного оборудования);
- дополнительные выплаты за классное руководство (более 800 тыс. учителей ежемесячно получали дополнительные денежные выплаты в размере 1000 руб. за классное руководство, ежегодно с 2006 по 2009 г. 10 000 лучших учителей получали по 100 тыс. руб., а с 2010 г. 1 тыс. лучших учителей – по 200 тыс. руб.) и т. п. [204].

Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В 2014 г. организациями всех форм собственности построено 1080,3 тыс. квартир общей площадью 81,0 млн. кв. м, что на 14,9 % больше соответствующего периода предыдущего года [248]. Значительную поддержку жилищному строительству оказал Фонд содействия реформированию ЖКХ. Средства фонда направлялись в виде субсидий субъектам Российской Феде-

рации на завершение строительства домов с высокой степенью готовности. Ликвидированы ветхие и аварийные жилые дома общей площадью более полумиллиона квадратных метров, из них переселено около 36 тыс. семей.

В рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» за время реализации нацпроекта улучшили жилищные условия более 145 тыс. молодых семей. Более 104 тыс. семей, перед которыми государство имеет обязательства, улучшили свои жилищные условия с использованием механизма государственных жилищных сертификатов [138].

Таким образом, приоритетные национальные проекты выступили как одна из перспективных инновационных технологий управления в социальной сфере. Инновационность ПНП выражается в том, что:

- впервые был создан специальный межотраслевой орган, который координировал деятельность по развитию трех важнейших социальных отраслей на всех уровнях – Совет при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике;

- органами власти впервые были выделены в единый «пакет» наиболее востребованные на сегодня направления в повышении качества жизни граждан;

- реализация важнейших проектов, затрагивающих коренные жизненные интересы всего населения, осуществлялась в обстановке прозрачности и детального информирования о ходе реализации ПНП, например был открыт специальный сайт по приоритетным национальным проектам [258].

Вместе с тем нельзя не отметить основные недостатки технологии ПНП, проявившиеся в ходе их реализации.

Во-первых, статус ПНП не был регламентирован в нормативных правовых актах, более того, в правовом поле России не была зафиксирована сама дефиниция для понятия «приоритетный национальный проект».

Во-вторых, в рамках реализации ПНП не были обозначены целевые показатели по каждому из них с привязкой к контрольным датам.

В-третьих, не был предусмотрен механизм единого финансирования с единой системой мониторинга достигнутых результатов.

Перечисленные недостатки, разумеется, не могли не сказаться на качестве управления социальной сферой на основе технологии ПНП. В частности, не принимались во внимание многочисленные предложения по диффузии технологии ПНП на другие отрасли социального комплекса (коммунальное хозяйство, наука, культура и т. д.).

1.1.2. Целевые программы развития социальной сферы

Приоритетные национальные проекты, являясь инструментом управления федерального уровня, охватывают в комплексе три важнейших направления в развитии социальной сферы России. Однако на федеральном и региональном уровнях широко применяются также инновационные технологии с несколько более узкой направленностью. Речь в данном случае идет, прежде всего, об использовании целевых (федеральных, региональных, отраслевых, муниципальных) программ в регулировании социальной сферы страны.

Новизна и малая изученность проблем программно-целевого управления привели к интенсивной разработке прикладных аспектов использования данной технологии. В данном случае следует отметить содержательные труды И. В. Барановой [90], Н. М. Ермаковой [134], А. В. Ильичева [147], С. С. Ковалевского [161], М. П. Силича [225], О. Макашиной [170], О. М. Роя [215] и др., опубликованные коллективные монографии и методические рекомендации для всех уровней управления [114], [175], [177], [245]. Издания по указанной проблематике постоянно выходят за рубежом [281], [289], [290].

Правовые основы, регулирующие применение инновационной технологии программно-целевого управления в Российской Федерации, были сформированы в относительно

короткий промежуток времени от середины 1994 до середины 1995 г. Так, в Федеральном законе от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [2] были установлены основные требования к порядку разработки целевых программ в России, в частности, ст. 2 закона предписывала, что при разработке федеральных целевых программ необходимо предусматривать:

- решение приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач;
- согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования;
- комплексность и экономическую безопасность разрабатываемых мероприятий;
- согласованность решения федеральных и региональных задач;
- достижение требуемого конечного результата в установленные сроки.

Официальное определение понятию «федеральная целевая программа» впервые в нашей стране было дано в постановлении Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» [25]. Согласно постановлению, федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (целевые программы), представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ, а также инновационное развитие экономики.

В середине 1995 г. был принят Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [3], завершивший, в основном, формирование концептуальной базы для использования такого нового для нашей страны инструмента управления, как целевые программы¹. Статья 1 указанного закона устанавливала, что:

- Концепция социально-экономического развития Российской Федерации – система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей;
- Программа социально-экономического развития Российской Федерации – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров [3].

В качестве конкретного примера концепций социально-экономического развития можно привести Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (широко известная Концепция-2020) [42]. Примером регионального уровня может служить Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 г. (утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 марта 2012 г. № 275) [48].

Практические потребности социально-экономического развития России обусловили в начальный период реформ не только формирование правового поля, но и, параллельно ему, интенсивное внедрение программно-целевых методов в деятельность органов управления социальной сферы на всех уровнях – федеральном, региональном, местном, отраслевом и т. д. В качестве примера на рис. 1.1 представлены результаты наших расчетов по интенсивности внедрения целевых программ в период 2010–2014 гг.

Обратим внимание на «многовекторность» принятых в последнем десятилетии федеральных целевых программ (см. табл. 1.1), которые соотносились со следующими объектами социальной политики:

- группы населения (дети, инвалиды и т. д.);

- территории (Юг России, Сибирь и Дальний Восток и т. п., Крым);
- проблемные направления социального развития (развитие села, неравенство регионов и т. п.);
- отдельные отрасли социальной сферы (здравоохранение, физкультура и спорт, образование и т. д.).

По нашим подсчетам, на начало 2015 г. в Российской Федерации действовали свыше 15 целевых федеральных программ, направленных на решение тех или иных проблем социальной сферы страны.

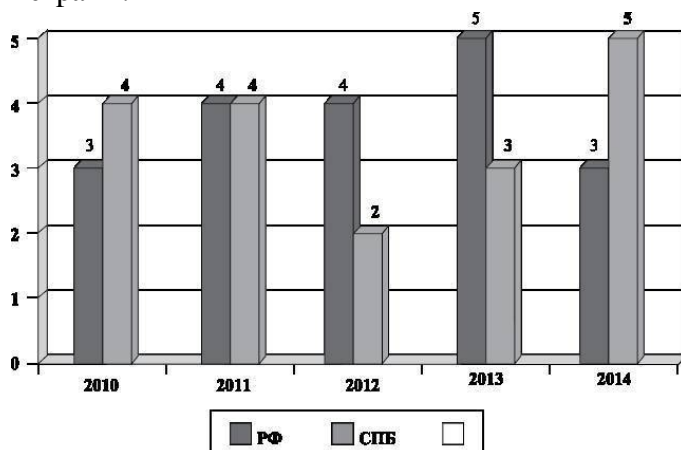


Рис. 1.1. Численность принятых целевых программ по развитию социальной сферы в 2010–2014 гг.

Таблица 1.1

Основные федеральные целевые программы в социальной сфере за 2010–2015 гг.

№	Наименования федеральных целевых программ	Нормативные правовые акты
1	2	3
1	О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 гг.	Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050
2	О федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 гг.	Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 10
3	О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)»	Постановление Правительства Российской Федерации от 1 августа 2011 г. № 637

4	Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»	Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 2511-р
5	О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)»	Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2014 г. № 718
6	О федеральной целевой программе «Юг России (2014–2020 гг.)»	Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1297
7	Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 гг.»	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2013 г. № 317
8	Федеральная целевая программа «Культура России (2012–2018 гг.)»	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2012 г. № 323

9	Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 г.»	Постан Правит 11 авгу 790
10	О федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 гг.»	Постан Правит 21 янва 30

При этом нельзя не обратить внимания на то, что все эти программы функционируют на основе соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации, что резко отличает их от региональных социальных программ, сформированных, главным образом, на основании законов субъектов Федерации. Наглядным примером здесь могут быть целевые программы развития социальной сферы в Санкт-Петербурге, принятые за последние годы и представленные в табл. 1.2.

Таблица 1.2

Основные целевые программы развития социальной сферы Санкт-Петербурга, принятые после 2005 г.

№	Наименование целевой программы Санкт-Петербурга	Нормативный акт
1	2	3
1	О региональных стандартах в жилищной сфере	Закон Санкт-П 11 июля 2005 г (ред. от 19 янв
2	Жилье работникам учреждений системы образования, здравоохранения и социального обслуживания населения	Закон Санкт-П 12 декабря 200
3	О целевой программе Санкт-Петербурга «Жилье работникам бюджетной сферы»	Закон Санкт-П 12 декабря 200

4	О жилищной политике Санкт-Петербурга	Закон Санкт-Петербурга от 5 мая 2000 года
5	Санкт-Петербургские жилищные сертификаты	Закон Санкт-Петербурга от 19 октября 1995 года № 476–95
6	О целевой программе Санкт-Петербурга «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге»	Закон Санкт-Петербурга от 2 ноября 1995 года № 513–101
7	Об основах политики Санкт-Петербурга в области физической культуры и спорта	Закон Санкт-Петербурга от 14 декабря 1995 года № 532–105
8	О политике в сфере культуры в Санкт-Петербурге	Закон Санкт-Петербурга от 11 января 1996 года № 739–2

9	Социальный кодекс Санкт-Петербурга	Закон Санкт-Петербурга от 11 ноября 2011 г. № 728–1 (с 11 ноября 2011 г.).
10	Об основах организации охраны здоровья граждан в Санкт-Петербурге	Закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2012 г. № 367–63
11	О туристской деятельности в Санкт-Петербурге	Закон Санкт-Петербурга от 14 декабря 2012 г. № 741–
12	О реализации государственной молодежной политики в Санкт-Петербурге	Закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2013 г. № 425–62
13	Об образовании в Санкт-Петербурге	Закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2013 г. № 461–83
14	О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге	Закон Санкт-Петербурга от 14 декабря 2014 г. № 71–

1.2. Форсайт-технология и перспективы ее применения в социальной сфере

Ускоренное развитие теории и практики стратегического планирования за последние годы постоянно приводит к появлению инновационных технологий управления в данном направлении. Одной из таких новейших технологий, первоначально возникших в управлении технико-технологическим развитием, явилась методология форсайтов [292].

Форсайт – совокупность методов, средств и приемов прогнозирования социально-экономического и инновационного развития хозяйственно-экономических субъектов (государства, отрасли, региона, предприятия, домохозяйства), направленных на формирование стратегического видения будущего и воздействия на него путем выявления событий и участия в процессах, способных оказать культурное, политическое, экономическое и социальное влияние на экономику и общество в долгосрочной перспективе [243, с. 189–190].

Форсайт представляет собой принципиально новый подход к определению сценариев будущего. Отличительная роль форсайта заключается в формировании образа желаемого будущего, к которому будут стремиться участники этого процесса. Такой комплексный подход является важным преимуществом форсайта по сравнению с традиционными методами социально-экономического прогнозирования (см. рис. 1.2).

Появившись около 30 лет назад, форсайт в настоящее время стал одним из важнейших инструментов инновационной экономики. С 90-х гг. прошлого века форсайт начал использоваться и в общественно-политической сфере, например, последние десять лет активно используются форсайт-проекты городов: Дублин, Барселона, Штутгарт; форсайт-проекты социального развития стран: Великобритания, Австрия, Финляндия, Франция, ЮАР. В марте 2003 г. в Будапеште состоялся европейский саммит по вопросам форсайта, в котором участвовали министры пятнадцати европейских стран. В Севилье (Испания) существует специальный институт, который разрабатывает методологию, ведет международный обмен результатами этого форсайта [251].

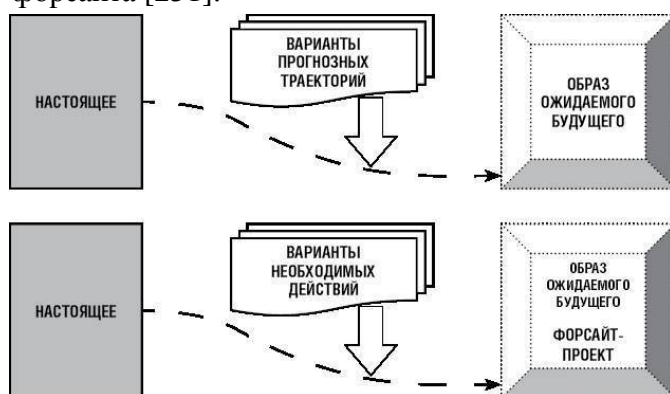


Рис. 1.2. Сравнение моделей социально-экономического прогнозирования и форсайт-технологии

В самые последние годы в российской научной литературе стали появляться специальные труды по методологии форсайта, например работы Ю. П. Воронова [109], Н. В. Гапоненко [110], Д. Н. Землякова [144], А. И. Пригожина [203], В. П. Третьяка [244], Е. П. Карлиной и Р. И. Акмаевой [157], В. Г. Сизова [224] и др. В тематику ряда исследовательских организаций стали включаться разработки форсайт-проектов, например в Российской академии наук, в Форсайт-центре ГУ-ВШЭ, в Центре стратегических разработок «Северо-Запад» и т. д. К технологиям форсайта усиливается интерес и в органах управления, примером в данном случае может служить Приказ Минпромторга России от 6 декабря 2011 г. № 1680 «Об образовании

Координационного совета промышленного и технологического форсайта Российской Федерации» [69].

Исходя из целого ряда достоинств форсайт-технологий следует поставить вопрос об их применении и в отраслях социальной сферы, тем более что в России уже имеются, к сожалению, немногочисленные примеры практического их использования в управлении социальным развитием страны:

1) В апреле 2008 г. стартовал первый в России общественно-политический форсайт-проект – Общественная программа «Детство» [188]. Смысл проекта состоит в том, чтобы увидеть город будущего глазами детей – ведь именно они будут его жителями.

2) Технология форсайта фактически использована для разработки такого важного документа, как «Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 г.» [48], хотя в ней рассматриваемый термин и не применяется. Концепция является документом общественного согласия, подготовленным по итогам проведенных в 2010–2011 гг. обсуждений дальнейших направлений развития города. Ожидания населения и важнейшие направления деятельности Правительства города по их реализации сформулированы на основе предложений, высказанных в ходе специально организованных дискуссий, и положены в основу документа. Концепция обсуждалась с бизнес-сообществом, представителями общественных организаций и молодежных движений, ассоциациями профессиональных участников. Были организованы опросы мнения населения посредством горячих линий и анкетирования, непосредственно в подготовке приняло участие более 10 000 чел. Согласно Концепции важнейшими направлениями деятельности Правительства города выступают:

- городская среда и транспорт,
- образование,
- здравоохранение,
- благоустройство,
- культура.

Обратим внимание на основные задачи, поставленные городом в указанных направлениях:

Городская среда и транспорт. Санкт-Петербургу будет возвращена свойственная ему организация уличного пространства и проведена модернизация городской среды под образ жизни и работу «креативного класса». В историческом центре Санкт-Петербурга основными участниками движения станут пешеходы и городской пассажирский транспорт. В исторической части города не будет возникать уплотнительная застройка, она сохранит за собой преимущественно культурную, туристическую и жилую функцию с одновременным размещением объектов коммунально-бытового назначения. Развитие периферийных районов города будет осуществляться на принципах гражданского равенства и культурного разнообразия. В Санкт-Петербурге не будут возникать отдельные кварталы для малоимущих горожан, для приезжающих мигрантов и т. д.

Образование. Ведущие вузы Санкт-Петербурга укрепят лидирующие позиции на международном уровне. Предстоит увеличить объем научных исследований и последующего внедрения их результатов на отечественных и зарубежных предприятиях. Основным элементом такой коммерциализации станут вновь создаваемые с участием студентов, аспирантов, молодых ученых высокотехнологичные компании. Образовательная деятельность университетов будет характеризоваться высокой академической мобильностью студентов и преподавателей (выезд за границу собственных профессоров и студентов, приглашение зарубежных, практика смены мест учебы и работы в вузах). Возрастет объем подготовки кадров высшей квалификации, что будет способствовать омоложению профессорско-преподавательского состава вузов. В целях улучшения профессиональной подготовки и последующего трудоустройства специа-

листов (в первую очередь, наукоемких отраслей) будет сформирована сеть крупных образовательных комплексов, объединяющих высшее и среднее профессиональное образование.

Здравоохранение. Санкт-Петербург предоставит лучшие возможности для продолжения трудовой деятельности и участия в жизни общества после выхода на пенсию. В Санкт-Петербурге будет ликвидирован один из главных барьеров, препятствующих занятости пенсионеров, – ухудшающееся состояние их здоровья. Система ранних диагностических обследований позволит увеличить период трудоспособности населения, снижая экономические потери города за счет непрерывного восстановления трудового потенциала. Популяризация здорового и спортивного образа жизни среди жителей города будет способствовать сохранению и укреплению здоровья на протяжении долгих лет. В каждом районе будут созданы современные объекты для занятия популярными среди молодежи видами спорта.

Благоустройство. Санкт-Петербург увеличит количество парков, садов, скверов и открытых водоемов и достигнет по площади зеленых насаждений, приходящихся на 1 жителя, уровня Лондона. Обязательным условием при строительстве новых объектов станет озеленение территории, сопоставимой по размерам с площадью размещения объекта. Земли, занятые в настоящий момент предприятиями «старой промышленности», будут постепенно освобождаться и использоваться для формирования зеленых зон. Будет реализована экологическая политика развития Санкт-Петербурга в направлении «чистый город». В качестве первого шага в данном направлении Санкт-Петербург избавится от несанкционированных свалок.

Культура. Формирование дружественной атмосферы в каждом районе города в соответствии с традиционными ценностями Санкт-Петербурга создаст в сознании жителей чувство сопричастности к его настоящему и будущему. Будут внедрены решения по городскому дизайну и развитию публичного искусства, созданы объекты *public art* и тематические городские зоны. При планировании развития жилых кварталов будет предусмотрено создание специальных площадей и общественных пространств для проведения локальных праздников и ярмарок, встреч и общения людей. При содействии бюджета города получают поддержку частные музеи, проекты создания парков развлечений для детей и другие инициативы. Сохранение культурного наследия Санкт-Петербурга и самого города как градостроительного феномена будет гарантом формирования имиджа города на глобальных рынках в качестве одного из самых притягательных для туристов.

Определенные достоинства форсайт-технологии и ее быстрое распространение в развитых странах демонстрируют необходимость повышенного внимания к данной технологии в социальном комплексе России. Ввиду пока еще недостаточного опыта практического использования форсайт-технологий в отраслях социальной сферы России на данном этапе исследований наиболее актуальным вопросом следует считать подготовку методических разработок применительно к условиям функционирования социального комплекса. Авторами предлагается методологический подход к разработке форсайт-проектов в управлении социальной сферой, включающий в себя ряд последовательных этапов.

Этап 1. Формулировка проблемы, требующей решения с помощью технологий форсайта (например, создание образа желаемого будущего для данного объекта управления в социальном комплексе).

Этап 2. Формирование рабочих групп. Чтобы форсайт-проект в социальной сфере был максимально обоснованным, целесообразно участие в нем представителей законодательной и исполнительной власти соответствующего уровня, представителей бизнес-сообщества, научных работников, структур гражданского общества, средств массовой информации и т. д.

Этап 3. Выбор метода прогнозирования (экспертные панели, мозговой штурм, метод Дельфи, SWOT-анализ, социологический опрос населения, фокус-группы и т. п.).

Этап 4. Обсуждение вариантов. Форсайт ориентирован не только на определение возможных альтернатив, но и на выбор наиболее предпочтительных из них. В процессе выбора

применяются различные критерии для определения наиболее предпочтительных вариантов. Выбор стратегии развития производится на основе последовательности широких экспертных консультаций, что позволяет предвидеть самые неожиданные пути развития событий и возможные «подводные камни».

Этап 5. Выработка путей решения задач. Составление «дорожных карт», предназначенных для разработки и визуального представления средне- и долгосрочной стратегии развития выбранного объекта из социальной сферы. Задача дорожных карт – отобразить оптимальный маршрут или варианты маршрутов, позволяющие прийти к заданной цели. При их построении большое внимание уделяется представлению результатов в максимально понятной форме, доступной для широкого круга заинтересованных лиц [127].

Этап 6. Формирование окончательного варианта форсайт-проекта. Подготовка полного пакета документов.

Этап 7. Утверждение форсайт-проекта в органах управления социального комплекса.

Таким образом, форсайт-технология позволяет направлять в единое русло и фокусировать на актуальных проблемах деятельность вовлеченных в процесс организаций и широких групп людей, влиять на формирование целей и постановку задач, обусловленных представлением о возможных путях развития отдаленного будущего, выявлять наиболее уязвимые и обладающие потенциалом точки роста. Для ускорения продвижения форсайт-методологии и улучшения качества прогнозирования социально-экономического развития России необходимо институционализировать технологии форсайта на государственном уровне. Следует выдвинуть предложение о создании специальной рабочей группы министерств, отвечающих за социальное развитие России. В качестве цели работы данной группы принять разработку единых Методических указаний по применению технологии форсайтов при подготовке программ развития в социальной сфере. В учреждениях последиplomного образования предлагается сформировать учебные программы, по которым наладить обучение квалифицированных специалистов, способных формировать стратегии долгосрочного развития, и действовать согласно этим стратегиям, т. е. тех, кто будет проводить форсайт-исследования, и тех, кто будет использовать их результаты на практике.

1.3. Социальные стандарты как ориентиры социального развития

Практически с самого начала рыночных преобразований в России со всей остротой встал вопрос о том, что при разработке и внедрении новых технологий управления в социальном комплексе следует учитывать ряд весьма противоречивых требований, в частности, согласовывать зарождающуюся рыночную модель с необходимостью гарантировать гражданам определенный, пусть и минимальный, пакет социальных услуг, практически не увязанный с размерами их трудового вклада.

Одним из инновационных инструментов социальной политики, позволяющих сочетать между собой перечисленные выше требования, явились *социальные стандарты и нормативы*, роль которых стала быстро возрастать по мере развития рыночных отношений в России [4], [5], [6]. Наглядным примером в данном случае может служить Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 769 «Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» [19]. Социальные стандарты, нормы и нормативы в Указе рассматривались:

а) как средство обеспечения реализации конституционных прав граждан в области социальных гарантий,

б) как основа для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Уже из самой постановки вопроса в Указе № 769 можно увидеть, что социальные стандарты и нормативы могут быть использованы в большинстве управленческих технологий в социальной сфере.

Во-первых, с их помощью могут быть выражены общие ориентиры социальной политики страны, субъекта Федерации, муниципалитета. Яркими примерами в данной группе могут быть такие социальные стандарты, как установленная продолжительность рабочей недели, прожиточный минимум, ряд целевых ориентиров в Концепции-2020 [42], целевые ориентиры развития Санкт-Петербурга и т. п. [46]. Другим примером могут служить государственные минимальные социальные стандарты, под которыми обычно понимается установленный законом Российской Федерации минимально необходимый уровень обеспечения социальных гарантий, выраженный в социальных нормах [261, с. 62]. В такого рода случаях, по мнению авторов, следует применять термин «социальные стандарты».

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.