

ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

В. М. Володин, И. А. Питайкина

Восстановление экономического роста и выход на траекторию устойчивого развития Российской Федерации в условиях усиления процессов глобализации и увеличения рисков в экономической, правовой, политической сферах на мировом и государственном уровнях возможны за счет использования «новых факторов развития»: высокого качества профессионального образования, гибкого рынка труда, благоприятного инвестиционного климата и современных технологий. Следовательно, новый этап модернизации экономики России возможен лишь при обеспечении роста благосостояния населения страны. Однако многие федеральные программы Российской Федерации по модернизации здравоохранения и образования имели низкую социальную и экономическую эффективность. В этой связи целью данной научной статьи было проанализировать причины низкой эффективности реализации социальных программ и рассмотреть возможность применения проектного подхода в реализации социальных программ.

В условиях затянувшихся кризисных явлений в мировой экономике и политике доминирующая неоллиберальная парадигма экономической глобализации вошла в противоречие с основным постулатом развития человеческой цивилизации – ценности самого человека как индивида, его жизни. Закрепление гуманистических принципов в экономической науке дало импульс дальнейшему развитию концепций устойчивого развития и человеческого капитала.

В рамках данного подхода в статье аргументируется необходимость выхода на новый этап модернизации здравоохранения и образования в России, как базовых условий формирования нового качества человеческого капитала, являющегося основным потенциалом устойчивого развития. В той связи наилучшим образом для решения поставленных задач приспособлен именно проектный подход в реализации социальных программ, поскольку в него заложены соответствующие инструменты прогнозирования и оценки рисков, расчета финансовых, трудовых, временных и иных ресурсных потребностей работ и фиксации при необходимости отрицательного результата. Дополнение использования проектного подхода системным позволяет своевременно ввести корректирующие действия.

Реализация целевых программ на основе указанных подходов направлена на разрешение острого противоречия, сложившегося в современном российском обществе, между экономической эффективностью и социальной справедливостью в условиях ограниченных ресурсов.

Ключевые слова: постиндустриальное общество, человеческий капитал, здравоохранение, образование, проектный подход.

PROJECT-BASED APPROACH IN IMPLEMENTATION OF SOCIAL PROGRAMS

V. M. Volodin, I. A. Pitajkina

Increased economic growth and access to the path of sustainable development of the Russian Federation depends on the growing globalization and increases the risks in different areas, such as economic, legal and political spheres on the global and national levels. Solution of this problem is possible through the use of “new development factors”: for example, high-quality vocational education, a flexible labor market, a favorable investment climate and modern technology. Consequently, a new step modernization of the Russian economy is only possible with Growth welfare of the country. However, many federal programs of the Russian Federation

© Володин В. М., Питайкина И. А., 2014

aimed to improve the health and education of the country had a low social and economic efficiency. The aim of this research is to analyze the reasons of the low efficiency of social programs and find a way to solve these problems through the use of project-based approach.

Novadays crisis problems of crisis in the world economy and politics are dominated by the neo-liberal paradigm of economic globalization. It came in conflict with the basic postulate of human civilization – the value of the person as an individual and his life in a whole. Securing the humanistic principles in economics gave impulse to the further development of the concepts of sustainable development and human capital.

The article arguments the need to step up the new level of health and education in Russia, as the basic conditions for the formation of a new quality of human capital, which is the main potential for sustainable development. In that regard, the best way to meet the challenges it is adapted project-based approach in the implementation of social programs, because it laid the appropriate tools of forecasting and risk assessment of its financial, labor, time and other resource requirements, which help to avoid a negative result. In addition, if we will use system approach, we can introduce necessary corrective actions.

Implementation of programs on the basis of these approaches is aimed at resolving the contradictions that emerged in contemporary Russian society, between economic efficiency and social equity under the conditions of limited resources.

Keywords: post-industrial society, human capital, health, education, project-based approach.

Новый этап модернизации экономики Российской Федерации, направленный на формирование конкурентоспособной (в экономической, политической, социальной и других сферах) страны, не возможен без обеспечения роста благосостояния ее населения. Базовым условием для решения задач социального развития в России является восстановление экономического роста за счет использования новых факторов развития: высокого качества профессионального образования, гибкого рынка труда, благоприятного инвестиционного климата и современных технологий [4]. Основным показателем, характеризую-

щим достигнутый в обществе уровень благосостояния, является качество жизни граждан. В связи с этим выбор стратегии социально-экономического развития государства, направленной на достижение преимуществ в глобальной конкуренции, должен основываться на создании условий достижения высоких показателей уровня и качества жизни на основе технологического переворота в рамках перехода к постиндустриальному обществу. Реализовывать выбранную стратегию следует путем выделения конкретных мер развития в рамках проектного подхода отдельно от оперативного управления (рис. 1).



Р и с. 1. Схема формирования проектного подхода в управлении социально-экономическим развитием государства

В контексте продолжающихся процессов глобализации экономики, углубления структурных изменений между государством и транснациональным капиталом, перевода экономической власти с национально-государственного уровня на глобальный проектный подход наилучшим образом приспособлен для решения стоящих перед государством задач обеспечения социальных гарантий своих граждан с учетом постоянно усложняющихся изменений, рисков, генерирования и применения инноваций. Согласно классической дефиниции, проект представляет собой уникальное предприятие, предполагающее координированное выполнение взаимосвязанных действий для достижения целей в условиях ресурсных ограничений [2]. Проектирование как особый вид деятельности по созданию опережающей проекции того, что впоследствии будет материализовано, содержит в себе функцию прогнозирования социальных последствий, а также корректирующие инструменты, направленные на учет рисков и снижение отрицательного социально-экономического эффекта.

Транснационализация мирового социально-экономического и политического пространства породила множество противоречий и латентных конфликтов, вызвала переосмысление понятия национальной идентичности, трансформировала право государств на самостоятельный выбор вектора развития. Усиление воздействия мирового экономического кризиса на сложившуюся в том или ином обществе систему социально-экономических условий жизни населения и возможность удовлетворения их потребностей обусловило нарастание общей социальной напряженности внутри страны на фоне увеличения дифференциации населения по уровню доходов и актуализировало государственную задачу обеспечения социальных гарантий.

Доминирующая неолиберальная парадигма экономической глобализации в условиях затянувшихся кризисных явлений в мировой экономике вошла

в противоречие с основным постулатом развития человеческой цивилизации – ценности самого человека, его жизни, того, что реализация его потребностей не должна нарушать такой же возможности для других людей как в настоящее время, так и в будущем. Данный тезис послужил закреплению гуманистических принципов в экономической науке и дал импульс дальнейшему совершенствованию концепций устойчивого развития и человеческого капитала.

Термин *устойчивое развитие* был предложен Международной комиссией по окружающей среде и развитию в 1987 г. Исследователи соотносили суть данной концепции с необходимостью трансформации социальных институтов. Этот постулат лег в основу доклада Д. Медоуза и его коллег по римскому клубу «Пределы роста» [5]. В условиях, когда современное поколение за десять лет потребляет больше ресурсов, чем предыдущие – за сто, основным критерием устойчивого развития является достижение долгосрочного равновесия между деятельностью человека и воспроизводящими возможностями биосферы. Ускорение темпов научно-технического прогресса и формирование экономики знаний существенно изменяют природу человека, повышают требования к уровню его квалификации, творческому потенциалу, креативности и требуют значительных инвестиций в образование, здравоохранение и т. д.

Для России переход от модели рентоориентированной экономики и избыточной зависимости от экспорта сырья к экономике знаний, базирующейся на усилении влияния человеческого капитала, высокотехнологичных наукоемких производств и инноваций сопряжен с проблемой преодоления демографического кризиса, серьезных диспропорций в воспроизводстве населения, ставящих под угрозу национальную безопасность государства. В связи с этим особое значение приобрели федеральные целевые программы развития социальной инфраструктуры, фундаментальной на-

уки, инновационного развития и т. д., направленные на достижение положительного социально-экономического эффекта. Реализация приоритетного национального проекта «Здоровье» за 2005–

2008 гг. несколько изменила ситуацию, сложившуюся к началу XXI в., когда разрыв между показателями смертности и рождаемости сократился практически в 3 раза (рис. 2).



Р и с. 2. Динамика общих коэффициентов рождаемости и смертности, на 1 000 чел., 1991–2011 гг. [10]

Составлен по: [9].

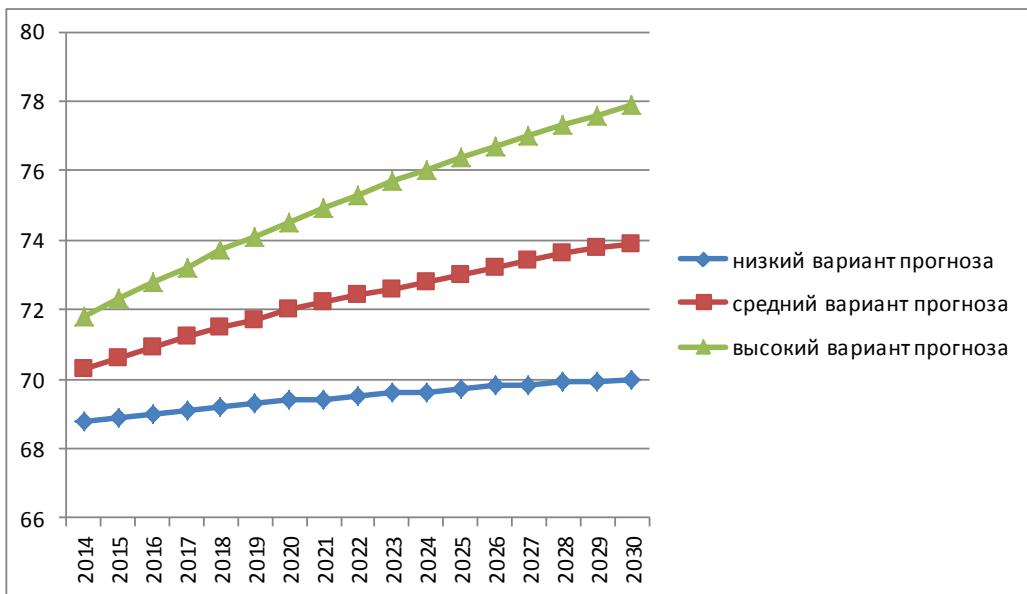
Принятие национального проекта позволило России подняться в рейтинге стран по уровню жизни с 69 места в 2010 г. на 63 – в 2011 г. Однако существенного изменения уровня жизни населения предпринятые меры не принесли.

Анализ проводимых реформ выявил ряд проблем, связанных с недофинансированием государственной системы здравоохранения, дефицитом квалифицированных медицинских кадров, качеством, безопасностью и доступностью медицинской помощи, в том числе высокотехнологичной.

В 2012 г. в рейтинге стран по уровню жизни Россия заняла только 59 место после Туниса (54), Беларуси (50), Казахстана (46). Лидерство по данному показателю принадлежит Норвегии; в десятку лучших вошли Дания

(2), Австралия (3), Швеция (5), Канада (6), США (10) [7]. Ожидаемая продолжительность жизни нашего населения по-прежнему является очень низкой. В рейтинге стран по уровню продолжительности жизни в 2010 г. [9] Россия заняла 124 место.

Согласно самому оптимистичному прогнозу (по данным Госкомстата [12]), продолжительность жизни в России к 2030 г. может составить 78 лет (рис. 3). Этот показатель соответствует 40 месту в рейтинге 2010 г., когда в развитых странах на указанный период продолжительность жизни уже составляет больше 80 лет, а с учетом темпов развития медицины, науки, технологии и сферы здравоохранения к 2030 г. данный показатель, скорее всего, существенно увеличится.



Р и с. 3. Ожидаемая продолжительность жизни населения РФ (число лет) по трем прогнозным вариантам, 2014–2030 гг.

Составлен по: [12].

Запланированная на 2011–2012 гг. Программа модернизации здравоохранения РФ, на реализацию которой было выделено больше 600 млрд руб., не достигла поставленных перед ней целей, что заставило Минздрав внести предложение о продлении сроков ее реализации на 2013 г. [6]. Распоряжением Правительства РФ № 2511-р от 24 декабря 2012 г. была утверждена государственная программа «Развитие здравоохранения» на 2013–2015 гг., направленная на завершение заявленных целей предыдущей: внедрение новых стандартов оказания медицинской помощи, увеличение заработной платы медицинских работников, повсеместную информатизацию их деятельности, обеспечение ремонта учреждений.

Однако на основе анализа итогов реализации предыдущих программ, к сожалению, можно предположить, что заявленная социально-экономическая эффективность, скорее всего, не будет достигнута к концу 2015 г. В ежегодном послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. Президент РФ

В. В. Путин отметил, что повышение заработной платы за счет бюджетных вливаний без реализации целого комплекса мер (перехода на эффективный контракт, аттестации специалистов, внедрения подушевого финансирования и др.) не приведет к достижению поставленных целей [1]. В результате проведенного исследования причин невыполнения программ нами была выделена группа факторов, препятствующих их эффективной реализации в системе здравоохранения РФ:

- наличие неучтенных рисков в связи с усилением динамики внешней среды;
- концентрация в одной программе большого многообразия направлений деятельности;
- недостаточность и неэффективность распределения выделенных финансовых ресурсов (доля расходов федерального бюджета в 2015 г. сократится до 2,7 % по сравнению с 4,4 % в 2012 г., что в абсолютных цифрах соответствует снижению с 554 до 383 млрд руб. [1]);

– просчеты в определении временных рамок реализации программ;

– практическое отсутствие экспертов по организации, проведению, контролю и управлению модернизацией системы здравоохранения в РФ.

Первоначально заложенный в федеральных программах проектный подход, направленный на достижение указанных целей в соответствии с конкретными требованиями реальной практики со строгим соблюдением временных и ресурсных ограничений, трансформировался в процессный, представляя собой устойчивую совокупность периодически повторяющихся действий в целях преобразования входных ресурсов в конечный продукт в соответствии с предварительно утвержденными нормами и правилами – отчет об освоении бюджетных средств.

По нашему мнению, в современных условиях усиления глобальных процессов, нарастания неопределенности изменений внешней среды, необходимости перехода на инновационный тип развития российской медицины и фармацевтики целесообразно использовать проектный подход к реализации принятых программ модернизации здравоохранения, поскольку в него заложены соответствующие инструменты прогнозирования и оценки рисков, расчета финансовых, трудовых, временных и других ресурсных потребностей работ, а также фиксации при необходимости отрицательного результата [3].

На первый взгляд, применение проектного подхода в реализации данных программ в сфере образования выглядит завершенным. Однако результаты проведенных мероприятий по реформированию сферы образования в РФ до сих пор не соответствуют требованиям современного общества, ориентированного на постиндустриальное развитие и формирование экономики знаний. Более того, качество образования в нашей стране, согласно данным независимого института Legatum Institute, снизилось с 28 места рейтинга в 2010 г. на 38

в 2011 г. [8]. Потеря десяти позиций за год характеризует усиление разбалансированности применяемых подходов и требований реалий нашего времени. Интеграция российской системы образования в европейскую, согласно логике присоединения к Болонскому процессу в 2003 г., так и не состоялась. На фоне значительного общественного резонанса, неугасающих споров и профессиональных дискуссий о предпринятых мерах и дальнейшем реформировании, сложившаяся критическая ситуация в российском образовании вызывает необходимость пересмотра подходов к модернизации и этой сферы.

Анализ результатов реализации федеральных программ реформирования образования в РФ, принятых с 2001 г., позволил выделить ряд аспектов, препятствующих достижению положительного социально-экономического эффекта предпринятых мер:

– отсутствие единой концепции к реформированию различных уровней системы образования (дошкольное, среднее, высшее) и четкого механизма взаимодействия между ними;

– разрыв между комплексным показателем «качество образования» и методами его достижения (например, несоответствие принятой формы ЕГЭ выявлению реальных знаний учащихся);

– неадекватность компетенций выпускников запросам современного общества;

– существенные различия в оснащенности учебных заведений материально-технической базой;

– проблемы в реформировании системы финансирования учебных заведений;

– сокращение расходов федерального бюджета на образование (их доля в 2015 г. снизится до 4,1 % по сравнению с 4,8 % в 2012 г., что в абсолютных цифрах составит сокращение с 614 до 573 млрд руб. [1]);

– низкая согласованность между размером оплаты образовательных услуг и качеством полученного в ито-

ге результата (когда высокая стоимость образовательной услуги не гарантирует достижения высокого уровня качества усвоенных знаний);

– неадекватность сложившейся системы оплаты труда и, следовательно, дефицит высококлассных научно-педагогических кадров.

Данный перечень не является полным, но позволяет вывести взаимосвязь многих проблем реализации федеральных целевых программ в области здравоохранения и образования. Таким образом, сохранение существующих подходов к реализации социальных программ приведет к уменьшению возможностей экономического роста и снижению уровня жизни в нашей стране, поставит под угрозу возможность устойчивого развития. По нашему мнению, необходим качественно новый подход к модернизации сфер здравоохранения и образования, являющимися базовыми условиями формирования человеческого капитала как потенциала устойчивого развития. По словам Президента РФ, проведение преобразований в социальной сфере недопустимо затянулось, в результате чего потребители услуг, не чувствуют кардинальных изменений. Выделение огромных ресурсов без реального реформирования вместо получения качественного результата приведет к росту неэффективных расходов, раздуванию управленческого аппарата, что часто происходит и на современном этапе [4].

Складывающаяся парадигма устойчивого развития интегрирует в себе институты эволюционного преобразования государства, направленные на непрерывное совершенствование и регулирование его поведения, когда инвариантом является самосохранение государства как сложноорганизованной системы взаимосвязанных действий в целях реализации заложенных функций с учетом прошлого опыта. Процесс перехода к устойчивому развитию является глобальным, и отдельно взятая страна не может перейти на этот путь,

в то время как другие будут следовать старой модели развития [11].

Поскольку оценка уровня развития государства проводится комплексными индикаторами состояния социальной, экономической и экологической сфер деятельности, реализация целевых программ в области здравоохранения и образования на основе использования проектного подхода, обеспечивающего учет изменений, рисков и адаптации последовательности действий в зависимости от ситуации при заданных ограничениях ресурсов и сроков, позволит:

– оптимизировать распределение бюджетных средств;

– персонализировать ответственность за реализацию каждого отдельного проекта в рамках концепции целевого программирования;

– улучшить координацию и согласованность элементов социальной, экономической, экологической систем и сгенерировать возникновение у «старых» элементов новых признаков или появление новых элементов, обладающих свойствами, необходимыми для поддержания устойчивого развития такой сложноорганизованной системы как государство.

Использование проектного подхода дополняется системным, позволяющим исследовать взаимодействие элементов внутри системы, совокупностей систем и надсистем, а также спрогнозировать возникновение рассогласованности в целях, внутренней структуры системы, результатов и своевременно ввести корректирующие действия.

Реализация целевых программ на основе указанных подходов направлена на разрешение острого противоречия, сложившегося в современном российском обществе, между экономической эффективностью и социальной справедливостью в условиях ограниченных ресурсов. Вектор постиндустриального развития направлен на возрастание роли человеческого капитала, при котором уровень развития общества характеризуется высоким качеством жизни,

комфортностью условий жизнедеятельности, сформированных на принципах гуманизма, обеспечением прав и свобод личности на основе социальной справедливости. Однако глобализация трансформирует человеческое сообщество в новую глобальную надсистему с неравномерным распределением мирового дохода, усилением международной социальной напряженности, обострением борьбы за ресурсы, что наряду с недостаточной точно прогнозируемыми существенными изменениями климата ставит под угрозу самую возможность устойчи-

вого развития человеческого сообщества уже на ближайшую перспективу (согласно различным оценкам, от 50 до 100 лет). В связи с этим геоэкономическое и геополитическое положение России, ее ресурсный потенциал и существенные возможности подразумевают колоссальную ответственность за развитие россиян, в очередной раз акцентируя внимание на демографической, социальной, политической и экономической проблемах воспроизводства человеческого капитала, а также формирующих его капиталов здоровья и образования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Больницы и школы заплатят за оборону [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gazeta.ru/financial/2012/07/18/4684733.shtml>.
2. Компания РИК (Результат и Качество) [Электронный ресурс]. – URL: www.rik-company.ru.
3. Не процесс и не проект, а неведомый объект [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.iemag.ru/clouds/opinions/detail.php?ID=16400>.
4. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825>.
5. Пределы роста : доклад по проекту Римского клуба «Сложное положение человечества» – Москва : Изд-во МГУ, 1991. – 206 с.
6. Программа модернизации здравоохранения в России продлена на 2013 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://doctorpiter.ru/articles/5249>.
10. Сервис статистики : заглавная страница [Электронный ресурс]. – URL: <http://newsruss.ru/doc/index.php>.
7. Рейтинг 2012 стран мира : рейтинг России [Электронный ресурс]. – URL: <http://7sekretov.ru/world-ranking-2012.html>.
8. Рейтинг России 2010, рейтинг Украины [Электронный ресурс]. – URL: <http://7sekretov.ru/world-ranking-2009.html#rossiya>.
9. Рейтинг стран мира по уровню продолжительности жизни – информация об исследовании [Электронный ресурс]. – URL: <http://gtmarket.ru/ratings/life-expectancy-index/life-expectancy-index-info>.
11. Урсул, А. Д. Глобализация, устойчивое развитие и безопасность : системно-синергетический подход [Электронный ресурс] / А. Д. Урсул, А. Л. Романович // URL: <http://spkurdyumov.ru/globalization/globalizaciya-ustojchivoe-razvitie-i-bezopasnost>.
12. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru>.

Поступила 12.08.2014 г.

Об авторах:

Володин Виктор Михайлович, декан факультета экономики и управления ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет» (Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40), профессор, доктор экономических наук, kaf_eor@rambler.ru

Питайкина Инна Анатольевна, доцент кафедры экономической теории и мировой экономики ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет» (Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40), кандидат экономических наук, persey_@bk.ru

Для цитирования: Володин, В. М. Проектный подход в реализации социальных программ / В. М. Володин, И. А. Питайкина. – Вестник Мордовского университета. – 2014. – № 4. – С. 146–154. DOI: 10.15507/VMU.024.201403.146

REFERENCES

1. Bol'nicy i shkoly zaplatjat za oboronu [Hospitals and schools will pay for defence]. Available at: <http://www.gazeta.ru/finansial/2012/07/18/4684733.shtml>.
2. Kompanija RiK (Rezul'tat i Kachestvo) [Company RiK (Result and Quality)]. Available at: www.rik-company.ru.
3. Ne process i ne proekt, a nevedomyj ob'ekt [Not a process and not a project, but some unknown object]. Available at: <http://www.iemag.ru/clouds/opinions/detail.php?ID=16400>.
4. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniju [State of the Nation to the Federal Assembly]. Available at: <http://www.kremlin.ru/news/19825>.
5. Predely rosta: doklad po proektu Rimskogo kluba "Slozhnoe polozhenie chelovechestva" [Growth limits: report on the project of Rome Club "Difficult situation of humanity"]. Moscow, Moscow University Press Publ., 1991, 206 p.
6. Programma modernizacii zdavoohranenija v Rossii prodlena na 2013 g. [Health Care modernization program in Russia is extended for the year 2013]. Available at: <http://doctorpiter.ru/articles/5249>.
7. Servis statistiki: zaglavnaja stranica [Statistics service: main page]. Available at: <http://newsruss.ru/doc/index.php>.
8. Rejting 2012 stran mira: rejting Rossii [Countries rating 2012: rating of Russia]. Available at: <http://7sekreto.ru/world-ranking-2012.html>.
9. Rejting Rossii 2010, rejting Ukrainy [Rating of Russia 2010, rating of Ukraine]. Available at: <http://7sekreto.ru/world-ranking-2009.html#rossiya>.
10. Rejting stran mira po urovnju prodolzhitel'nosti zhizni – informacija ob issledovanii [Rating of countries basing of lifespan level – information about the research]. Available at: <http://gtmarket.ru/ratings/life-expectancy-index/life-expectancy-index-info>.
11. Ursul A. D. Globalizacija, ustojchivoe razvitie i bezopasnost': sistemno-sinergeticheskij podhod [Globalization, sustainable development and security: systematic and synergetic approach]. Available at: <http://spkurdyumov.ru/globalization/globalizaciya-ustojchivoe-razvitie-i-bezopasnost>.
12. Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki [Federal Agency of State Statistics]. Available at: <http://www.gks.ru>.

About the authors:

Volodin Viktor Mihajlovich, dean of Economics and Management faculty, Penza State University (Russia, Penza, 40 Krasnaja Str.), professor, Doctor of Science degree holder in Economics, kaf_eop@rambler.ru

Pitajkina Inna Anatol'evna, Associate professor of Economic Theory and Global Economy chair, Penza State University (Russia, Penza, 40 Krasnaja Str.), Candidate of Science (PhD) degree holder in Economics, persey_@bk.ru

For citation: Volodin V. M., Pitajkina I. A. Proektnyj podhod v realizacii social'nyh programm [Project-based approach in implementation of social programs]. *Vestnik Mordovskogo Universiteta – Mordovia University Bulletin*, 2014, no. 4, pp. 146–154. DOI: 10.15507/VMU.024.201403.146