

МЕХАНИЗМ ВЕРТИКАЛЬНОГО СОГЛАСОВАНИЯ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Мельникова Наталья Сергеевна

Аспирант, специалист по учебно-методической работе
Астраханский государственный университет
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: camry2000@list.ru

Статья посвящена проблеме разработки и обоснования выбора механизма вертикального согласования стратегий социально-экономического развития на региональном уровне.

Ключевые слова: стратегия социально-экономического развития, регион, вертикальное согласование, цели, участники стратегического процесса, коммуникация

THE MECHANISM FOR THE VERTICAL COORDINATION OF THE MULTI-LEVEL REGIONAL STRATEGIES OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Melnikova Natalya S., Post-graduate student, Specialist educational and methodical work

Astrakhan State University
20a Tatischev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: camry2000@list.ru

The article is devoted to the problem of elaboration and basing of the choice of the mechanism for vertical coordination of strategies of social and economic development at the regional level.

Keywords: strategy of social and economic development, regional policy, multi-level coordination, objectives, stakeholders, communication

Анализ нормативного и методического обеспечения [1, 2], которым располагают регионы для организации стратегического планирования позволил сделать вывод о том, что существующее законодательное обеспечение, регламентирующее процесс организации разработки стратегий, в частности вопросы согласования стратегий субъекта Федерации с соседями и с федеральным центром, является недостаточно проработанным. В частности, в результате подобного согласования в регионах незрелает необходимость использовать федеральные финансовые ресурсы даже в тех случаях, когда эти ресурсы не оказывают должного эффекта на экономику региона. Таким образом, использование указанных средств региональными органами власти будет являться неэффективным.

Достижение основных целей стратегии развития как региона, так и государства в значительной степени зависит от разработки эффективного механизма согласования и синхронизации региональной и федеральной стратегий развития, который сможет обеспечить получение высоких реальных конечных социально-экономических результатов и существенное повышение эффективности использования привлекаемых для этой цели бюджетных средств.

Результатом применения вертикального согласования должна стать стратегия, в которой четко прописаны параметры (проекты) стратегии, выделены все три уровня разработки и реализации стратегии, на каждом из которых обозначены показатели реализации стратегии и значения по таким параметрам как цели, финансирование, технологии (рис.).

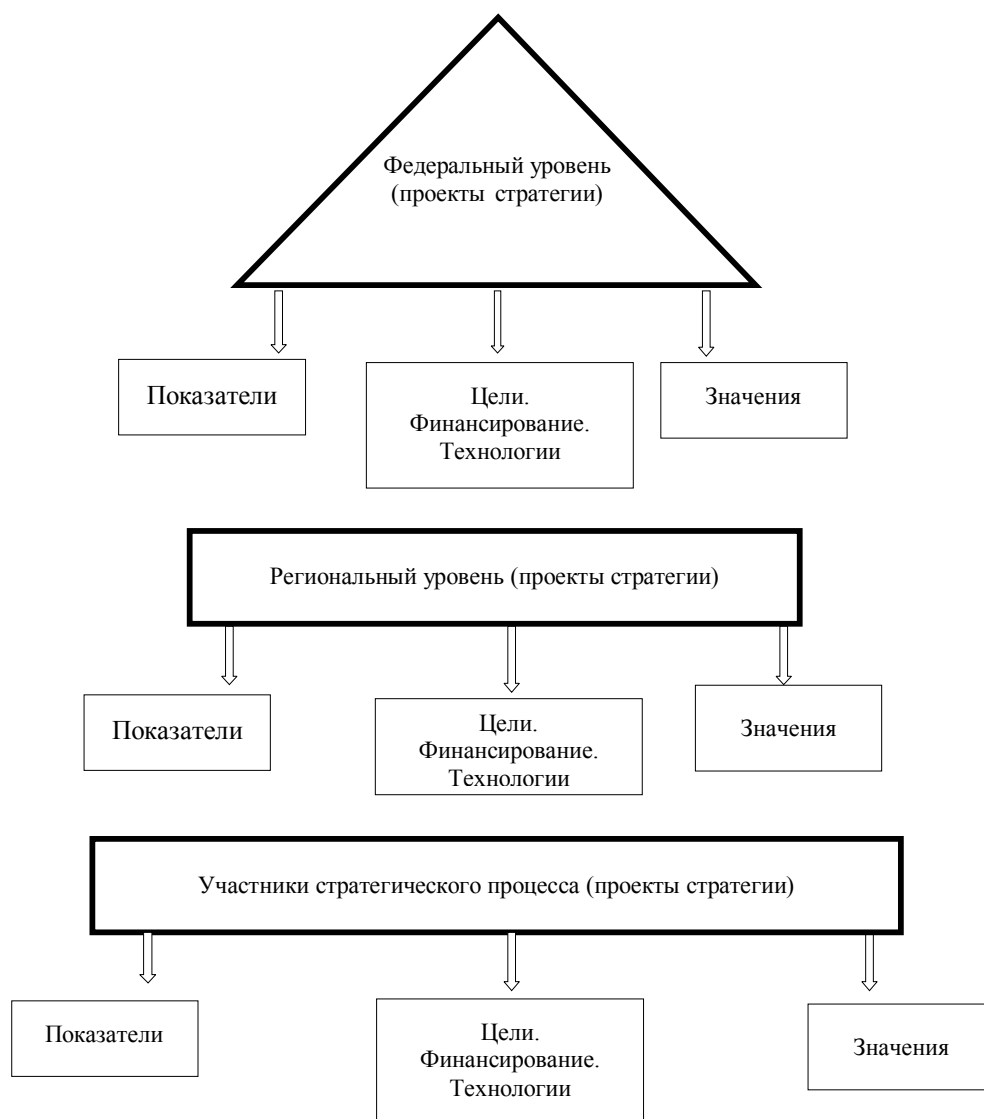


Рис. Механизм вертикального согласования стратегий социально-экономического развития (авторская разработка)

В указанном представлении все параметры должны быть увязаны между собой. Для демонстрации работоспособности данного механизма был проведен анализ Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ, стратегии развития Астраханской области на средне- и долгосрочную перспективу [1, 3], а также целевых программ федерального и регионального значения, который подтвердил недостаточную проработанность механизма вертикального согласования стратегий социально-экономического развития на уровне региона. В качестве объекта анализа была выбрана отрасль здравоохранения, являющаяся приоритетным направлением в развитии как региона, так и страны в целом.

Таблица 1

Сравнительный анализ целевого блока Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии развития Астраханской области на средне- и долгосрочную перспективу (на период до 2015 года)

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года	Стратегии развития Астраханской области на средне- и долгосрочную перспективу (на период до 2015 года)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Обеспечение государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи в полном объеме. 2. Модернизация системы обязательного медицинского страхования и развитие системы добровольного медицинского страхования. 3. Повышение эффективности системы организации медицинской помощи. 4. Улучшение лекарственного обеспечения граждан. 5. Информатизация системы здравоохранения. 6. Развитие медицинской науки и инноваций в сфере здравоохранения, повышение квалификации медицинских работников и создание системы повышения мотивации к качественному труду. 7. Совершенствование системы охраны здоровья населения. 8. Реализация приоритетного национального проекта «Здоровье» (2009–2012 годы) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Построение кластера «Индустрия здоровья». 1.1. Пропаганда и распространение здорового образа жизни. 1.2. Развитие систем реабилитации. 1.3. Повышение эффективности деятельности лечебных учреждений. 1.4. Развитие рынка платных услуг как одного из наиболее динамичных секторов экономики. 1.5. Развитие сектора производства лекарственных средств (прежде всего БАД), натуральной косметики (глины, соли), экологических продуктов. 1.6. Развитие рекреационного и оздоровительного туризма. 1.7. Инновационно-технологическое и кадровое развитие отрасли здравоохранения. 1.8. Стимулирование кооперации в отрасли здравоохранения

Источник: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/concept>.

Стратегия развития Астраханской области на средне- и долгосрочную перспективу: утв. постановлением Правительства Астраханской области от 24.02.2010 №54-П [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jilkin.ru/strategiya/>.

Таким образом, отмечается наличие согласованности федеральной и региональной стратегий по целям. Однако, можно заметить расхождение в сроках реализации стратегий. Такие параметры как показатели достижения поставленных целей и уровень детализации стратегических мероприятий можно оценить при помощи анализа целевых программ, разработанных для совершенствования и развития такой значимой отрасли как здравоохранение. В рамках ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2012 годы)», целью которой снижение заболеваемости и смертности от социально значимых заболеваний, действует ряд подпрограмм [4]. Проанализируем их содержание и сопоставим с аналогичными разделами Отраслевой целевой программы «Развитие здравоохранения и совершенствование организации медицинской помощи населению Астраханской области на 2010 год» [5], а также Отраслевой целевой программой «Развитие здравоохранения Ростовской области на 2010 – 2014 годы» на 2010 год» [6].

Таблица 2

**Сравнительный анализ федеральной целевой программы в сфере
здоровоохранения с отраслевыми целевыми программами**

Отраслевая целевая программа «Развитие здравоохранения и совершенствование организации медицинской помощи населению Астраханской области на 2010 год»		
Задачи	Показатели/ед.измерения	Значение показателя
Совершенствование мер профилактики, диагностики и лечения злокачественных новообразований (ЗН)	Смертность от ЗН	174 случаев
Федеральная целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007–2012 годы)»		
Задачи	Показатели/ед.измерения	Значение показателя
Подпрограмма «Онкология»: а) совершенствование методов профилактики онкологических заболеваний, раннего выявления опухолевых и предраковых заболеваний; б) разработка и совершенствование методов диагностики, лечения и медицинской, социальной и психологической реабилитации.	а) доля больных с визуальными локализациями злокачественных новообразований, выявленных на I и II стадиях заболевания, в общем числе больных с визуальными локализациями опухоли, впервые взятых на учет; б) смертность от злокачественных новообразований на 100 тыс. населения (мужчины, женщины)	а) 72 % б) 231 случай а 100 000 населения у мужчин и 170 случаев на 100 000 населения у женщин
Отраслевая целевая программа «Развитие здравоохранения Ростовской области на 2010–2014 годы»		
Задачи	Показатели/ед.измерения	Значение показателя
Мероприятия по борьбе с онкологическими заболеваниями: а) совершенствование организации онкологической и детской онкогематологической служб; б) повышение эффективности мероприятий по медицинской профилактике и ранней диагностике онкологических заболеваний; в) развитие новых видов медицинской помощи детям с онкогематологическими заболеваниями;	а) Смертность населения от онкологических заболеваний/случаев на 100000 населения; б) смертность на первом году с момента установления диагноза; в) удельный вес детей с безрецидивной 5-летней выживаемостью, получающих лечение в гематологическом отделении государственного учреждения здравоохранения «Областная детская больница»/процентов	а) 210 б)Снижение показателя на 4,4 % по отношению к 2009 году в) 69,8 %

Источник: Отраслевая целевая программа «Развитие здравоохранения и совершенствование организации медицинской помощи населению Астраханской области на 2010 год» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jilkin.ru/strategya/>.

О федеральной целевой программе «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007 - 2012 годы)» [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 10.05.2007 г. № 280 (ред. от 6.04.2011 г) // Гарант.

Областная целевая долгосрочная программа «Развитие здравоохранения Ростовской области на 2010 – 2014 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=103530>.

Данные таблицы 2 позволяют сделать вывод о том, что рассматриваемые целевые программы согласованы по целям, проектам, но не синхронизированы по срокам

реализации и детализации стратегических мероприятий. Степень согласованности по ресурсному (финансовому) обеспечению можно проследить на основе анализа финансирования рассматриваемых программ. В данной связи рассмотрим финансирование подпрограмм ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2012 годы)» [4].

Таблица 3

Финансирование некоторых подпрограмм ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007–2012 годы)»

Наименование Подпрограммы	Объем финансирования из Федерального бюджета (млн. руб.)	Объем финансирования из бюджетов субъектов РФ (млн. руб.)	Объем финансирования из внебюджетных источников (млн. руб.)
Сахарный диабет (Ф)	1941	5040	88
Туберкулез (Р)	16540	202654	0
Онкология (Ф)	8074	5921	332
Психические расстройства (Ф)	4905	3302	310
Артериальная гипертензия (Р)	298	1910	0
Вакцинопрофилактика (Ф)	2180	414	260

Источник: О федеральной целевой программе «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007 - 2012 годы)» [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 10.05.2007 г. № 280 (ред. от 6.04.2011 г) // Гарант.

Анализ таблицы 3 позволяет выделить Подпрограммы, финансирование которых в большей степени зависит от того или иного уровня бюджета.

Что касается финансирования Отраслевой целевой программы «Развитие здравоохранения и совершенствование организации медицинской помощи населению Астраханской области на 2010 год», то оно предусматривается за счет привлечения средств федерального бюджета, средств бюджета Астраханской области, местных бюджетов и внебюджетных источников и средств ОМС (резервного фонда превентивных мероприятий страховых медицинских организаций) [5]

Таблица 4

Финансирование Отраслевой целевой программы «Развитие здравоохранения и совершенствование организации медицинской помощи населению Астраханской области на 2010 год».

Источники финансирования Программы	Совершенствование мероприятий по предупреждению распространения туберкулеза (тыс. руб.)	Совершенствование мер профилактики, диагностики и лечения злокачественных новообразований (ЗН) (тыс. руб.)
Бюджет Федерации	19 200	450 000
Бюджет Астраханской области	1650	7 904
Местные бюджеты	2 652	8 678
Внебюджетные средства	1 000	0
Средства ОМС (РФПМ СМО)	0	0
Всего	24 502	466 582

Источник: Отраслевая целевая программа «Развитие здравоохранения и совершенствование организации медицинской помощи населению Астраханской области на 2010 год» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jilkin.ru/strategiya/>.

Данные таблицы 4 позволяют сделать вывод о том, что, к примеру, на одного больного туберкулезом в Астраханской области (всего 20 000 чел.) пришлось 33 226 рублей, из них 23 612 поступило из бюджета Федерации. На одного онкобольного (всего 3 362) – 138 781 рублей, из них 133 848 рублей – федеральные средства.

Рассмотрим финансирование отраслевой целевой программы «Развитие здравоохранения Ростовской области на 2010 – 2014 годы» [6].

Таблица 5

Финансирование некоторых направлений ОЦП «Развитие здравоохранения Ростовской области на 2010–2014 годы»

Источник финансирования	Мероприятия по борьбе с туберкулезом (тыс. руб.)	Мероприятия по борьбе с онкологическими заболеваниями (тыс. руб.)
Федеральный бюджет	26 026	0
Областной бюджет	47 197	213 616
Всего	73 223	213 616

Источник: Областная целевая долгосрочная программа «Развитие здравоохранения Ростовской области на 2010 – 2014 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=103530>.

Можно заметить, что на одного больного туберкулезом (всего 38822 чел.) рассчитано 1886 рубля, из них 670 рублей из бюджета Федерации. На одного онкобольного (всего 12000 чел.) -17800 рублей только за счет областного бюджета.

В итоге мы можем наблюдать так называемый «перекос» в финансировании, когда Астраханский регион получает больше средств на реализацию мероприятий по борьбе с туберкулезом. В то время как на реализацию мероприятий по борьбе с онкозаболеваниями Ростовская область не получает никаких финансовых ресурсов от Федерации в отличие от Астраханской.

Таким образом, представленный анализ позволяет достаточно четко выявить перекосы в федеральном финансировании при реализации основных стратегических мероприятий.

Следовательно, можно наблюдать расхождения в Программах в целом по срокам, показателям и ресурсному обеспечению, что указывает на рассогласование региональной и федеральной стратегий социально-экономического развития.

Таблица 6

Обобщение итогов сопоставления стратегий федерального и регионального развития

Параметры согласования элементов стратегий (ФЦП и ОЦП)	Наличие согласованности +/Отсутствие согласованности –
Цели	+
Сроки	–
Проекты	+
Детализации мероприятий	–
Показатели	–
Ресурсное обеспечение	–

На основании проведенного анализа и соответствующих выводов можно говорить о неэффективности применяемых на сегодняшний день организационных процедурах, направленных на согласование стратегий социально экономического развития.

С целью повышения эффективности использования бюджетных средств и достижения необходимых результатов представляется желательным согласование стратегий социально-экономического развития с помощью указанного механизма, который позволит обеспечить встраивание региональной социально-экономической политики в структуру целей и задач всех участников стратегического процесса, вклю-

чая государство. Представленный в статье механизм позволит реализовать процедуру согласования основных мероприятий социально-экономического развития регионов, формируя при этом более сбалансированную структуру расходования бюджетных средств и обеспечивая тем самым достижение более высоких показателей социально-экономического развития региона. В случае отсутствия согласования по тем или иным параметрам рекомендуется разработка и реализация дополнительных отраслевых целевых программ.

Список литературы

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/concept> (дата обращения: 12.11.2011).
2. Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ // Министерство регионального развития Российской Федерации. – Режим доступа: www.minregion.ru/OpenFile.ashx/tstdnrt.doc?AttachID=505 (дата обращения: 15.12.2011).
3. Стратегия развития Астраханской области на средне- и долгосрочную перспективу: утв. постановлением Правительства Астраханской области от 24.02.2010 №54-П. – Режим доступа: <http://www.jilkin.ru/strategiya/>.
4. О федеральной целевой программе «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007 - 2012 годы)»: постановление Правительства РФ от 10.05.2007 г. № 280 (ред. от 6.04.2011 г) // Гарант (дата обращения: 15.01.2012).
5. Отраслевая целевая программа «Развитие здравоохранения и совершенствование организации медицинской помощи населению Астраханской области на 2010 год». – Режим доступа: <http://www.jilkin.ru/strategiya/>.
6. Областная целевая долгосрочная программа «Развитие здравоохранения Ростовской области на 2010 – 2014 годы». – Режим доступа: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=103530>.

References

1. Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda: utv. rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 17 noyabrya 2008 g. № 1663-r. – Rezhim dostupa: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/concept> (data obrashcheniya: 12.11.2011).
2. Trebovaniya (tekhnicheskii standart) k strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya sub"ekta RF // Ministerstvo regional'nogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii. — Rezhim dostupa: www.minregion.ru/OpenFile.ashx/tstdnrt.doc?AttachID=505 (data obrashcheniya: 15.12.2011).
3. strategiya razvitiya Astrakhanskoy oblasti na sredne- i dolgosrochnuyu perspektivu: utv. postanovleniem Pravitel'stva Astrakhanskoy oblasti ot 24.02.2010 №54-P. – Rezhim dostupa: <http://www.jilkin.ru/strategiya/>.
4. O federal'noy tselevoy programme «Preduprezhdenie i bor'ba s sotsial'no znachimymi zabollevaniyami (2007 - 2012 gody)»: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 10.05.2007 g. № 280 (red. ot 6.04.2011 g) // Garant (data obrashcheniya: 15.01.2012).
5. Otrasleyevaya tselevaya programma «Razvitie zdravookhraneniya i sovershenstvovanie organizatsii meditsinskoy pomoshchi naseleniyu Astrakhanskoy oblasti na 2010 god» [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.jilkin.ru/strategiya/>.
6. Oblastnaya tselevaya dolgosrochnaya programma «Razvitie zdravookhraneniya Rostovskoy oblasti na 2010 – 2014 gody». – Rezhim dostupa: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=103530>.