

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РЕГИОНА С ПОЗИЦИИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

Анюрлова Н.Н.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный технический университет», Ульяновск, Россия (432027, г.Ульяновск, ул.Северный Венец, 32), e-mail: 73ann73@mail.ru

---

Развитие человеческого капитала на современном этапе развития общества является чрезвычайно актуальной задачей, которая так или иначе должна быть отражена в результатах деятельности органов государственной власти. В статье анализируются проблемы повышения эффективности реализации программ социального развития на региональном уровне в контексте развития человеческого капитала. Приводятся особенности оценки программ в методологическом аспекте и на конкретных примерах программ в сфере культуры. Обсуждаются проблемы и возможности использования экспертных методов оценки эффективности программ развития культуры и искусства. Делается вывод о повышении значимости экспертной оценки для сферы культуры, являющейся довольно сложной социально-экономической системой. Приводятся требования к созданию общественных экспертных советов для оценки социальных программ региона.

---

Ключевые слова: человеческий капитал, программы, социальная сфера, экспертная оценка

## EFFECTIVENESS EVALUATION OF THE REGIONAL SOCIAL PROGRAMS FROM THE POINT OF HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT

Anyurova N.N.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Ulyanovsk State Technical University, (32, Severny Venets, Ulyanovsk, Russia 432027), e-mail: 73ann73@mail.ru

---

Development of human capital at the present stage of development of society is an extremely urgent task, which somehow must be reflected in the performance of public authorities. The paper analyzes the problems of increasing the implementation efficiency of social programs at the regional level in the context of human capital development. The features of program evaluation are given in methodological aspects and specific examples of programs in the culture field. It is discussed challenges and opportunities of expert methods utilizing for assessing the effectiveness of programs in the field of culture and art. It is concluded about raising profile of expert estimation for the culture field, which is quite a complex socio-economic system. It is given the requirements on the public advisory councils formation f to evaluate the regional social programs.

---

Keywords: human capital, state programs, social sphere, expert evaluation

Проблема развития человеческого капитала становится на сегодняшний день очень актуальной в свете проводимых реформ, достигнутых результатов экономики и управления в нашей стране. С одной стороны – много остается задач для решения, начиная с постановки проблемы и определения методики расчета плановых показателей, заканчивая поиском средств на финансирование отдельных программ. С другой стороны – многого уже достигли и наша наука, и органы власти в плане формирования и реализации программ социально-экономического развития. Отдельные регионы являются примером для достижения высоких показателей развития человеческого потенциала, опыт которых распространяется и в СМИ и в научном сообществе. [3, 5, 9, 10]

К задачам, которые еще предстоит решить для решения проблемы развития человеческого потенциала относится методика оценки эффективности социальных программ. Как сделать так, чтобы программы стали инструментом инвестиций в человеческий капитал регионов? Как повысить эффективность расходования бюджетных

средств, и как вообще ее оценить? Ответы на данные вопросы часто пытаются искать в отечественной и зарубежной науке. [1,2,3,7,8] Остановимся на программах в сфере культуры, которая, пожалуй, чаще всего вызывает споры о показателях эффективности.

Прежде всего, нужно отметить, что оценка эффективности программ должна иметь единую методiku, отличающуюся простотой, конкретностью и результативностью. Также на ее основе должны быть разработаны методики, учитывающие особенности различных социальных сфер – образование, культура, социальная защита, здравоохранение. На сегодняшний день такие методики разрабатывают отраслевые Министерства, но и региональные власти также вносят свои коррективы в выборе показателей эффективности.

В настоящее время все государственные программы, в том числе касающиеся социальной сферы, должны быть разработаны в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации<sup>1</sup>. В частности, в данном документе предполагается, что программы должны содержать перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации, а также сведения о взаимосвязи мероприятий и результатов их выполнения с обобщенными целевыми индикаторами государственной программы; обоснование состава и значений соответствующих целевых индикаторов и показателей государственной программы по этапам ее реализации и оценка влияния внешних факторов и условий на их достижение; описание мер государственного регулирования и управления рисками с целью минимизации их влияния на достижение целей государственной программы; методику оценки эффективности государственной программы. При этом самой методики оценки эффективности программ в документе не содержится, дается только требование к ее разработке. Получается своеобразная «методика по разработке методики».

Оценка эффективности реализации программы проводится, прежде всего, по тому, как были достигнуты целевые индикаторы. Поэтому то, как были установлены эти индикаторы, насколько они соответствуют требованиям конкретности, измеримости, достижимости является ключевым фактором эффективности реализации социальной программы. Как правило, в программах социально-экономического развития приводятся два вида индикаторов – экономические (оценка затрат, экономичности бюджетных средств) и социальные. Последние должны показывать результативность мероприятий программы, вклад реализации программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке. [1]

---

<sup>1</sup> Утв. постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588

Программы социального развития региона разрабатываются и утверждаются органами исполнительной власти региона. Многие регионы в своих органах власти создали уже общественные советы по различным вопросам социально-экономического развития, на которые возлагается миссия, в том числе, по обсуждению эффективности принимаемых программ. Например, в Ульяновской области общественные советы созданы практически во всех региональных министерствах, также существует и несколько межведомственных советов, куда входят представители научного сообщества региона, общественных организаций, специалисты и др. представители экспертного сообщества. Однако, функции таких советов сводятся лишь к обсуждению проектов программ и вынесению предложений по корректировке. Недостатком данных советов считаем неэффективность работы в подборке экспертов, которая заключается в том, что: эксперты подбираются на постоянной основе на год, при этом дополнительные эксперты не привлекаются, все эксперты принимают участие в обсуждении несмотря на разный уровень компетентности в различных вопросах. То есть, можно отметить формальный подход к созданию таких советов.

Абазиева К.Г. в статье «Методологические подходы к оценке эффективности социальных программ» констатирует (и с этим можно полностью согласиться), что в государственных социальных программах используемые индикаторы не позволяют в полной мере оценить вклад конкретных мероприятий в достижение общей цели программы, что противоречит основополагающему принципу проектного подхода – строго целевом использовании средств и ориентации финансирования на результат.[1] От себя добавим, что индикаторы в большей степени отражают экономические аспекты эффективности, социальные же индикаторы не отличаются качеством в силу отсутствия методологической базы их определения.

Проанализируем конкретную программу в сфере культуры на предмет показателей эффективности.

Постановлением Правительства Ульяновской области от 29.08.2011 №42/411-П «Об утверждении областной целевой программы «Культура в Ульяновской области» на 2012-2016 годы определён комплекс мер по одному из приоритетных направлений социально-экономического развития Ульяновской области, который «рассматривается как один из решающих факторов, определяющих качество «человеческого капитала», а значит, и развитие в любой сфере деятельности». В основе Программы – признание специфики культуры одним из базовых факторов развития территории, даётся представление о культуре как ресурсе общественного и экономического развития в формировании нового мышления всех субъектов культурной деятельности в условиях рыночной экономики, «предусматривает

переход от отраслевого принципа управления культурой к межведомственному и межотраслевому социально-культурному программированию».

Программа выделяет два уровня проблем в данной сфере: инфраструктурные (износ материальной базы, отсутствие технологий), и идеологические (разобщённость творческих союзов и объединений, недостаточное количество гастролей, отсутствие грантовой поддержки и др.), которые ведут к тому, что «значительная часть населения Ульяновской области ограничена в возможностях доступа к качественному культурному продукту в силу территориальной удалённости проживания от исторического центра областного города, где сосредоточено большинство учреждений культуры», а социокультурные процессы развиваются слабо. Целями Программы определены:<sup>2</sup>

- обеспечение конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям, формирование единого культурного пространства, создание условий для обеспечения доступа различных социальных групп граждан к культурным благам;
- создание условий для сохранения и развития многонационального культурного потенциала Ульяновской области;
- модернизация культуры в муниципальных образованиях Ульяновской области.

Программа устанавливает целевые индикаторы, показывающие выполнение задачи модернизации материально-технической базы учреждений культуры, а также реализации приоритетных направлений культурной политики в Ульяновской области.

Изучая методику сбора исходной информации и расчёта целевых индикаторов областной целевой программы «Культура в Ульяновской области» на 2012-2016 годы, не было обнаружено каких – либо формул или способов расчета как это представлено, например, в федеральной целевой программе «Культура России 2012 – 2018 годы». Изучая раздел «Ожидаемый эффект от реализации мероприятий Программы» можно выделить следующие «эффекты»:

- осуществление ремонтно-реставрационных работ 15 зданий государственных учреждений культуры и 150 зданий муниципальных учреждений культуры;
- создание 65 модельных библиотек, 18 модельных клубов и 14 информационно-методических центров;
- приобретение 25 единиц специализированного автотранспорта, позволяющего осуществлять нестационарные формы обслуживания населения удалённых поселений муниципальных образований Ульяновской области.

---

<sup>2</sup> Министерство искусства и культурной политики Ульяновской области: <http://ulmincult.ru/>

В определении данных «эффектов» существует тенденция заострения внимания на показателях развития материально-технической инфраструктуры и подготовку кадров. Такие показатели, как правило, обозначают как ключевые. Да, несомненно это важный фактор развития социально-культурной сферы, но существует опасность ухода от главных целей культурной политики – это развитие человеческого потенциала. Данный аспект будет препятствовать и достижению одной из заданных целей Программы «создание условий для сохранения многонационального культурного потенциала, формирование эффективной культурной политики на территории Ульяновской области». Другими словами, сферу культуры рассматривают лишь как сферу услуг. Также составители Программы считают, что культура обладает скорее «эффектом», чем эффективностью, а это совершенно разные понятия. Рассмотрим мероприятия областной целевой программы «Культура в Ульяновской области» на 2012-2016 годы и оценим их эффективность с помощью показателей социальной эффективности: социальная полезность, социальная необходимость и социальная привлекательность.

- проведение на высоком качественном уровне в 2012 году комплекса мероприятий, приуроченных к празднованию 200-летия со дня рождения И.А. Гончарова;
- подготовка и проведение празднования 250-летия со дня рождения Н.М. Карамзина;
- подготовка и проведение празднования 120-летия со дня рождения А.А. Пластова.

Эти мероприятия *социально необходимы*, поскольку подчеркивают вклад данных деятелей культуры в развитие общества. Но, как правило, подобные события *социально непривлекательны* для большей части населения города. Если говорить о *социальной полезности* мероприятия (в какой степени оно было направлено на повышение культурной компетентности людей, насколько ощутимо снизилось социальное напряжение, отвечало ли оно сегодняшним, острым, горячим проблемам, которые они переживают), то с этой точки зрения оно также не может быть оценено высоко. Иными словами, при всей социальной необходимости мероприятия такого рода оказываются не особенно социально привлекательными и полезными. Также данные наглядно показывают, что начало реализации Программы пока не ознаменовалось успехом. Почти по всем показателям отклонение индикаторов от плана составляет 100%.

Также в качестве недостатка программы можно отметить сосредоточение большей части ресурсов на г. Ульяновске, уже достаточно развитом муниципальном образовании с точки зрения социально-культурного развития, где в достаточном объеме существуют финансово-самостоятельные объекты культурного назначения. В программе отсутствуют стратегические направления сельских поселений, отсутствуют предварительные научные исследования состояния спроса и предложения услуг в сфере культуры. Другими словами,

программа не является стратегическим документом реализации культурной политики региональных и местных властей области, а является, по своей сути, сопровождающим нормативным документом распределения бюджетных средств на культурные мероприятия разового характера.

Для обеспечения более полной и качественной оценки программ целесообразно осуществлять формирование перечня показателей с учетом особенностей мероприятий и ожидаемых результатов (конечной эффективности).

Экспертная оценка эффективности социальных программ позволит получить значения показателей более высокого уровня. Такая система позволит оценить отдельные аспекты реализации программ в отдельности и вместе с тем оценить эффективность ее реализации в целом путем обобщения показателей и перевода их на более высокий уровень оценки. Подобная система построения показателей эффективности реализации программ, состоящая в оценке результатов реализации мероприятий программы от частного к общему, позволит учесть все аспекты реализации мероприятий и максимально полно отразить их влияние на эффективность реализации. [2]

В целом оценка эффективности социальных и в особенности культурных программ и проектов представляют собой значительную трудность. Многие из органов государственного управления попросту не испытывают необходимости в достижении эффективности культурных программ. В то же время сегодня многие научились успешно манипулировать данными о виртуальной и физической посещаемости, что вполне устраивает тех, перед кем они отчитываются.

Более того, их работники часто считают, что культура обладает скорее эффектом, чем эффективностью. Такое может происходить или вследствие того, что органы государственной власти обладают монополией на данную сферу и не заинтересованы в повышении эффективности, или же из-за непонимания важности современных подходов к сфере культуры. В отличие от управления какой – либо административной структурой особенность управления программой, проектом в том, что приказ, жесткий контроль не являются действенными механизмами их реализации. Управление должно происходить на принципах, связанных с позитивным взаимодействием с окружающей средой, с созданием гибких структур, с механизмами осуществления заинтересованными сторонами совокупности сбалансированных действий, которые с необходимостью корректируются для выполнения главных задач программы. Для эффективности проводимой политики в области культуры необходимо изучать состав, нужды населения, эффективные способы коммуникации, проводить массовые кампании в СМИ.

Но для реализации все этого отсутствуют технологии активизации социального участия, а также подготовки специалистов. Для этого необходимо, чтобы на уровнях государства и гражданского общества отбирались эксперты, которые могут и хотят взяться за решение этих задач.

Все это подчеркивает актуальность создания в сфере культуры такого механизма как независимая система экспертной оценки эффективности программ в сфере культуры. Эффективность реализации программ должна подтверждаться обществом, а для наиболее оптимального результата в ходе реализации программы необходима работа экспертного совета как компетентной части общества. Поэтому создание экспертного совета оценки эффективности программ в сфере культуры в свете существующих проблем весьма актуальное решение.

Задачами экспертной оценки программ являются:

- Оценка эффективности программ с точки зрения социальной эффективности: социальной необходимости, социальной полезности, социальной привлекательности;
- Обеспечение доступности культурных услуг для всех категорий и групп населения;
- Обеспечение эффективности управления процессами в сфере культуры.
- Обеспечение повышения уровня методической и информационной обеспеченности сферы культуры посредством внедрения инновационных моделей и методик, современных технических и технологических средств.
- Обеспечение диалога общества и власти в плане разработки и оценке эффективности программ в сфере культуры;
- Решение социальной - значимой проблемы в сфере развития творческого потенциала населения.

Независимую систему экспертной оценки эффективности программ в сфере культуры можно организовать следующим образом:

- создание банка экспертов в сфере культуры, из которых будут отбираться оценщики, непосредственно компетентные в определенных вопросах;
- создание экспертного органа, задача которого будет состоять в оценке эффективности реализуемых программ в сфере культуры в целях организации обеспечения проведения политики в области культуры, согласованной с общественно - значимыми интересами для максимальной социальной эффективности.

На практике эти два подхода можно объединить как различные этапы проведения оценки.

Экспертный совет оценки эффективности программ в сфере культуры будет являться экспертным органом, объединяющим деятелей в области культуры, молодежь и

заинтересованные стороны. Деятельность экспертного совета будет осуществляться на основе взаимодействия регионального органа власти в сфере культуры и искусства с представителями учреждений культуры и искусства, общественных организаций, творческих союзов. Функционирование экспертного совета будет основываться в решении следующих задач:

- Проведение социокультурного мониторинга для выявления эффективности мероприятий реализуемых программ;
- Оценка эффективности программ с точки зрения социальной эффективности: социальной необходимости, социальной полезности, социальной привлекательности;
- Обеспечение диалога общества и власти в плане разработки и оценке эффективности программ в сфере культуры;
- Рассмотрение и оценка общественных инициатив в сфере культуры;
- Осуществление консультационного, научного и экспертного содействия органов власти региона в целях повышения эффективности мероприятий, реализуемых в рамках проведения программ в сфере культуры, а также непосредственное участие при формировании программ в сфере культуры.
- Проведение анализа и дача экспертного решения по эффективности реализуемых программ в сфере культуры в соответствии с Методическими рекомендациями о проведении экспертной оценки.

В результате внедрения экспертной оценки можно будет получить следующие результаты:

- Повышение доступности культурных услуг для всех категорий и групп населения;
- Осуществление независимой, объективной внутренней и внешней оценки качества в сфере культуры;
- Внедрение оценки эффективности программ с точки зрения социальной эффективности: социальной необходимости, социальной полезности, социальной привлекательности и как следствие повышение эффективности управления процессами в сфере культуры.
- Повышение уровня методической и информационной обеспеченности сферы культуры посредством внедрения инновационных моделей и методик, современных технических и технологических средств.
- Решение социальной - значимой проблемы в сфере развития творческого потенциала и повышение общекультурной компетентности населения;
- Расширение инфраструктуры, способствующей всесторонней реализации творческого потенциала личности;



- Повышение качества услуг, оказываемых культурно-досуговыми учреждениями;
- Интеграция усилий всех субъектов культурной сферы и общества в реализации целей и задач культурной политики.

### Список литературы

1. Абазиева К.Г. Методологические подходы к оценке эффективности социальных программ / К.Г. Абазиева // TERRA ECONOMICUS. – 2011. - Том 9. - № 1. - С.55-59.
2. Минченко О.С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике // Вопросы управления. – 2012. - № 4.
3. Морозов С.И. Методический подход к оценке эффективности региональных инновационных программ / С.И. Морозов // Проблемы современной экономики. – 2012. - №3. – С. 210 – 212
4. Музалевская И. Человеческий капитал социокультурной среды: проблемы и решения // Вопросы культурологии. - 2007. - № 2. - С. 58-62.
5. Рубинштейн А.Я. Развитие человеческого капитала // Вестник экономической интеграции. - 2009. - № 1. - С. 5-16.
6. Смирнов В.Г. Роль и значение человеческого капитала в развитии культуры // Актуальные вопросы экономики, управления и права: сборник научных трудов (ежегодник). 2011. № 2. С. 9-14.
7. Стеценко Ю.С. Места для роста... вдохновений. Роль учреждений культуры и искусства в развитии человеческого капитала // Креативная экономика. - 2010. - № 3. - С. 99-106.
8. Стеценко Ю.С. Огранка культурой ... Оценка влияния качества обслуживания населения учреждениями культуры и искусства на развитие человеческого капитала региона // Креативная экономика. - 2010. - № 12. - С. 11-122.
9. Черный В.В. О влиянии культуры на развитие регионов России // Актуальные вопросы экономики, управления и права: сборник научных трудов (ежегодник). - 2013. - № 5. - С. 84-91.
10. Шалаева В.А., Лаврентьева И.П. Человеческий потенциал развития трудовых ресурсов региона // Экономика труда. - 2014. – Декабрь.

### Рецензенты:

Кузнецов В.В., д.э.н., профессор, профессор кафедры экономики и финансового права, Ульяновский филиал РАНХиГС, г. Ульяновск;

Лазарев В.Н., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Экономика и менеджмент»,  
Ульяновский государственный технический университет, г. Ульяновск.