

На правах рукописи

**КУЛЬМУХАМЕТОВ ЭНГЕЛЬС ВАРИСОВИЧ**

**УПРАВЛЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИЕЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В  
ОТРАСЛЯХ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ  
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным  
хозяйством (экономика, организация и управление  
предприятиями, отраслями, комплексами: сфера услуг)

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва – 2007

Работа выполнена на кафедре экономики социальной сферы экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова.

Научный руководитель

д.э.н., профессор Ахинов Григор Артушевич

Официальные оппоненты

д.э.н., профессор Маннапов Раис Габдулхакович

к.э.н. Алмаев Марс Хасянович

Ведущая организация – Российская Академия государственной службы при Президенте РФ

Защита состоится « 26 » апреля 2007 г. в \_\_\_\_\_ часов в ауд. № \_\_\_\_\_ на заседании диссертационного совета Д. 501.001.17 при Московском государственном университете им. М.В.Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, 2-й учебный корпус гуманитарных факультетов, экономический факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ (2-й учебный корпус гуманитарных факультетов)

Автореферат разослан « 26 » марта 2007 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник

В.П.Панкратова

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В современной экономике основы развития человека и общества в целом определяются эффективностью отраслей социальной сферы. Эффективность отраслей социальной сферы зависит от их обеспеченности ресурсами, а также от эффективности системы управления социальной сферой. В тоже время ведомственный подход, применявшийся (и применяемый до сих пор) при осуществлении управления социальной сферой, препятствовал ее развитию, поскольку не был ориентирован на интегральный эффект воздействия на население и, соответственно, межведомственную координацию. При этом существует несоответствие доходных полномочий региональных и местных бюджетов возложенным на них расходным обязательствам в области здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства, а характер оказания социальных услуг предполагает их предоставление за счет бюджетов муниципалитетов, для чего необходимо, чтобы местные бюджеты располагали устойчивыми доходными источниками, основные ресурсы российской бюджетной системы сконцентрированы на федеральном уровне.

Решение данных проблем заключается в постепенном сочетании ведомственного подхода в управлении социальной сферой с программно-целевым методом, когда задана цель в виде улучшения количественных и качественных характеристик системы здравоохранения и образования, рост обеспеченности населения жильем с тем, что должно быть достигнуто общее повышение уровня и качества жизни населения.

С учетом того, что в настоящее время основная часть бюджетных ресурсов сконцентрирована на федеральном уровне, разработан и начал выполняться ряд довольно масштабных целевых программ, названных приоритетными, в таких отраслях социальной сферы как здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство. При этом финансирование национальных проектов в основном осуществляется за счет федерального бюджета, а управление процессом их реализации во многом возложено на субъекты РФ и муниципалитеты в составе того или иного региона. В дальнейшем предполагается, что социальная

функция государства, которая находится в основе приоритетных национальных проектов, будет дополнена социальной функцией общества за счет реализации механизма социальной ответственности бизнеса.

Таким образом, тема диссертационной работы является актуальной.

**Степень разработанности темы.** Особенности социальной сферы в рыночной экономике, проблематика управления и ресурсного обеспечения социальной сферы, специфика предоставления социально значимых благ и услуг, оценка эффективности расходов в социальной сфере, основы межбюджетных отношений были рассмотрены в трудах таких отечественных и зарубежных ученых и специалистов по экономике социальной сферы и государственным финансам, как М.Х. Алмаев, Э.Б. Аткинсон, Г.А. Ахинов, А.М. Бабич, Б.И. Бояринцев, Н.А. Волгин, Е.Ш. Гонтмахер, М.Э. Дмитриев, Е.В. Егоров, Е.Н. Жильцов, С.Ф. Иванов, И.В. Ильин, С.В. Калашников, Р.П. Колосова, Ю.П. Кокин, Ж-Д. Лафей, Л.Н. Лыкова, Р.Г. Маннапов, Р.У. Рефьюз, В.Д. Роик, П.В. Савченко, С.Н. Смирнов, Дж.Э. Стиглиц, В.Ф. Уколов, Л.И. Якобсон и др.

Несмотря на такой представительный список авторов, анализ эффективности управления социальной сферой с использованием программно-целевого метода представлен в их работах в наиболее общем виде, без учета новых современных тенденций и региональных особенностей российской экономики. Более того, масштабность национальных проектов требует дополнительных усилий со стороны всех ведомств, проводящих в России социальную политику, а также совместных действий федеральных и региональных властей и органов местного самоуправления.

Все вышеизложенное и определило выбор темы диссертационного исследования.

**Цель и основные задачи исследования.** Целью работы является разработка научно-методических основ и механизмов, обеспечивающих повышение эффективности управления реализацией национальных проектов в социальной сфере.

Достижение поставленной цели предполагает решить следующие задачи:

1. Определить экономические основы, обеспечивающие выполнение государством принятых национальных проектов в социальной сфере, исследовать процесс реализации национальных проектов в социальной сфере в целом по Российской Федерации и дать оценку управления национальными проектами в Республике Башкортостан.

2. Выявить основные тенденции в развитии социальной сферы в целом по Российской Федерации и на территории Республики Башкортостан.

3. Разработать рекомендации по повышению эффективности оценки управления национальными проектами.

4. Сформулировать предложения по совершенствованию управления национальными проектами на территории Республики Башкортостан.

5. Подготовить рекомендации по межмуниципальным программам развития социальной сферы с участием бизнес-структур.

**Объект** исследования представлен национальными проектами в сфере здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства, которые в настоящее время осуществляются в России.

**Предметом** исследования являются организационно-экономические отношения, проявляющиеся в ходе управления процессами реализации национальных проектов в целом по России и в конкретном субъекте РФ – Республике Башкортостан.

**Теоретической базой диссертации** стали фундаментальные труды отечественных, а также некоторых зарубежных ученых, занимающихся исследованиями социальной сферы, в том числе и механизмами реализации социальных гарантий, анализом бюджетно-налоговой политики, проблемами бюджетного федерализма, и специалистов по проблемам местного самоуправления.

При подготовке работы автором были рассмотрены и учтены законодательные и нормативные документы, определяющие институциональные основы социальных гарантий государства, налоговую систему РФ и проводимую бюджетно-налоговую политику. Также автором были проанализированы статистические материалы: информационные обзоры Федеральной службы статистики,

в том числе территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан (Башкортостана).

В диссертационном исследовании использован системный подход с применением методов факторного, экономического и статистического анализа группировок количественных и качественных показателей организации моделирования.

**Научная новизна** состоит в разработке методических основ управления организационно-экономическими процессами, направленных на повышение эффективности реализации национальных проектов в социальной сфере.

Основными составляющими научной новизны являются следующие:

1. Определено, что национальные проекты в социальной сфере представляют собой новую организационно-экономическую форму координации развития отраслей социальной сферы и повышения качества жизни населения на основе соединения отраслевого и программно-целевого методов управления, что обеспечивает интегральный эффект воздействия и межведомственную координацию в процессе хозяйственной деятельности. Сформулировано авторское определение категории «национальный проект в социальной сфере».

2. Обоснована необходимость повышения эффективности оценки национальных проектов в социальной сфере и подготовлены методические рекомендации, позволяющие сравнивать результаты, достигаемые в ходе реализации национальных проектов на разных этапах, с целями, декларируемыми при их постановке. Оценка эффективности национальных проектов должна осуществляться на макро, мезо и микроуровнях, так результаты деятельности на микроуровне надо сравнивать с нормативными показателями, заложенными в систему отраслевого (федерального, регионального) социального стандарта.

3. На основе выявленных особенностей хода реализации национальных проектов в социальной сфере разработаны рекомендации по совершенствованию качества управления ими на территории региона, что предполагает создание экспертно-координационного совета, функцией которого помимо проведения мониторинга и экспертиз будет обеспечение обратной связи между населе-

нием и властными структурами относительно эффективности управления реализацией национальных проектов на территории региона.

4. Обоснованы предложения по подготовке межмуниципальных проектов и программ развития отраслей социальной сферы с привлечением бизнес-структур, представляющих собой современные инструменты повышения качества жизни населения. Выступая заказчиком межмуниципальных программ, органы власти региона должны взять на себя большую часть управления, обеспечивая эффективное взаимодействие между различными субъектами и объектом управления.

**Практическая значимость работы.** Результаты исследования могут быть использованы в качестве методологических основ при реализации приоритетных проектов в социальной сфере, осуществляемых с целью увеличения количественных и качественных параметров уровня жизни населения, а также в качестве учебных материалов.

Результаты диссертационной работы могут быть положены в основу практической деятельности органов государственной власти РФ на федеральном и региональном уровнях, проводящих социальную политику и регулирующих деятельность организаций и предприятий социальной сферы РФ, а также органов местного самоуправления в различных регионах страны.

**Апробация работы.** Основные положения диссертационного исследования были доложены и обсуждены на ежегодных научных конференциях «Ломоносовские чтения» – 2006, «Ломоносовские чтения» – 2007 (г. Москва) и на международной научной конференции «Государственное управление: традиции и инновации» – 2007 г., г. Москва.

**Публикации.** По теме диссертации опубликовано 4 печатных работы общим объемом 6,35 п.л.

**Структура работы.**

## ВВЕДЕНИЕ

### ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА В СОВРЕМЕННОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

- 1.1. Роль национальных проектов в развитии отраслей социальной сферы
- 1.2. Критерии оценки эффективности расходов в социальной сфере
- 1.3. Институциональные основы управления в социальной сфере в условиях рыночных отношений

### ГЛАВА 2. АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

- 2.1. Социальные последствия проводимой экономической реформы
- 2.2. Основные направления национальных проектов в социальной сфере
- 2.3. Анализ системы управления национальными проектами

### ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ

- 3.1. Методические основы повышения эффективности оценки национальных проектов
- 3.2. Рекомендации по совершенствованию управления национальными проектами на территории региона (на примере Республики Башкортостан)
- 3.3. Предложения по разработке межмуниципальных программ социального развития с участием бизнес-структур

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ



## **2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ**

### **1. Определена роль национальных проектов в развитии отраслей социальной сферы**

В диссертационном исследовании отмечается, что российская модель управления социальной сферой на данном этапе реформ еще продолжает формироваться. Так, в настоящее время осуществляется постепенный переход к сочетанию ведомственного подхода с программно-целевым методом управления в отраслях социальной сферы. При этом применение на практике сочетания ведомственного и программно-целевого методов управления в отраслях социальной сферы направлено на реализацию взаимодополняющих друг друга двух типов интеграции: пространственного и временного. Пространственная интеграция в социальной сфере заключается в объединении деятельности отраслей социальной сферы на территории всей страны, а временная – в четкой последовательности этапов достижения главной цели, предусмотренной проектом.

Управление социальной сферой с помощью сочетания ведомственного с программно-целевым методом характеризуется тем, что за счет этого можно сконцентрировать ограниченные ресурсы для решения приоритетных задач во всех основных отраслях социальной сферы. При этом широко используется индикативное планирование программ социального развития, сроки реализации которых обуславливаются прямой зависимостью выполнения программных мероприятий от имеющихся экономических ресурсов.

Как отмечается в диссертационном исследовании, большую роль в программно-целевом методе играет системный характер основных целей и задач социальных программ по решению межотраслевых и межрегиональных проблем в социальной сфере. Поскольку при применении программно-целевого метода вместе с бюджетными ресурсами могут активно привлекаться внебюджетные средства, то ожидаемый социальный эффект, при прочих равных, может быть выше, чем тогда, когда используется только ведомственный подход. Логическим развитием сочетания ведомственного с программно-целевым методом в Российской Федерации является ряд программ, направленных на повышение эффективности отраслей социальной сферы, которые называются на-

циональными проектами. Под национальным проектом имеется в виду комплекс мероприятий по управлению такими отраслями социальной сферы, как образование, здравоохранение, ЖКХ, финансируемых в основном за счет федерального бюджета.

Вместе с тем, до последнего времени в научной литературе отсутствует определение понятия «национальный проект». На основе изучения этой новой социально-экономической категории нами сформулировано авторское определение. Под «национальным проектом» в отраслях социальной сферы, по нашему мнению, понимается комплекс организационно-правовых и финансово-экономических мероприятий, разработанных, координируемых и контролируемых федеральным центром, включающих систему приоритетных направлений деятельности для интенсивного, качественного развития определенной социальной отрасли и реализуемых на федеральном, региональном, муниципальном уровнях с финансированием из соответствующих бюджетов и привлечением внебюджетных средств из различных источников в целях ускоренного повышения качества жизни населения. При этом управление реализацией национальных проектов в социальной сфере, по замыслу их разработчиков, предполагает последовательное, взаимосвязанное выполнение соответствующими федеральными, региональными и муниципальными структурами ряда организационно-методических процедур, направленных на достижение поставленных целей по каждому приоритетному виду деятельности. К числу этих процедур относятся следующие:

- 1) заключение соглашений администрациями (правительствами) регионов с соответствующими федеральными министерствами (здравоохранения и социального развития, образования и науки, регионального развития) и подведомственными последним федеральными агентствами;

- 2) доведение федеральным центром до субъектов РФ основных мероприятий, целевых показателей и объемов финансирования по каждому разделу проекта, утверждение форм отчетности и ее периодичности;

- 3) разработка министерствами (департаментами) субъектов РФ сетевых

графиков выполнения всех намеченных мероприятий по приоритетным направлениям национальных проектов и освоения выделяемых объемов финансирования, представление этих графиков в соответствующие федеральные структуры;

4) регулярная (ежемесячная, квартальная и годовая) отчетность региональных органов управления по утвержденным формам по ведомственной (отраслевой) принадлежности (которая затем поступает в Правительство РФ) и параллельно в аппарат Главного Федерального инспектора по субъекту РФ. Данные отчеты затем поступают в аппарат полномочного представителя Президента РФ федерального округа и потом – в аппарат Президента РФ;

5) ежеквартальное проведение по федеральным округам селекторных совещаний и тематических заседаний советов по проблемам реализации национальных проектов с выработкой рекомендаций;

6) обсуждение проблемных вопросов и новых задач на заседаниях совета при Президенте РФ с принятием соответствующих установок и указаний по совершенствованию проводимой работы.

Совокупность названных и других действий (процедур) в начальный период (в 2006 году) обеспечивали планомерную координацию и действенный контроль за ходом реализации национальных проектов.

В то же время в работе делается вывод, что финансирование отраслей социальной сферы в рамках национальных проектов отвечает продолжающейся в настоящее время тенденции централизации доходов консолидированного бюджета, поскольку доходы региональных и местных бюджетов не позволяют последним выполнять возложенные на них расходные обязательства, что обусловлено несбалансированностью региональных и местных бюджетов.

Проведенный в диссертационном исследовании анализ показывает, что основу реализации национальных проектов составляет именно проектное управление. Это означает, что при их реализации применяется сетевая и иерархическая система управления социальной сферой, то есть межведомственное согласование по развитию соответствующих институтов и отраслей социальной сферы. Последнее предполагает качественное совершенствование социальной

сферы, для чего необходимы повышение доступа населения к предоставляемым социальным услугам, а также разработка критериев оценки эффективности системы управления.

Эффективность социальной функции государства, характеризующая количественные и качественные параметры реализации национальных проектов, непосредственным образом связана с бюджетной системой РФ и требует использования принципа сквозного планирования. В работе отмечается, что принцип сквозного планирования заключается в том, что при организации бюджетного планирования при осуществлении национальных проектов на каждый уровень бюджетной системы РФ возложены определенные финансовые обязательства. Например, данные по объему финансирования приоритетных национальных проектов в социальной сфере по Приволжскому федеральному округу, а также доля расходов всех уровней бюджетной системы РФ и внебюджетных источников в финансировании национальных проектов в округе представлены в таблицах 1 – 2. Данные таблиц иллюстрируют тот факт, что основная часть расходов на финансирование приоритетных национальных проектов в социальной сфере на территории Приволжского федерального округа, так же как и в целом по России, возложена на федеральный бюджет.

**Таблица 1.**

**Объем финансирования приоритетных национальных проектов в социальной сфере в Приволжском федеральном округе (млн. руб)<sup>1</sup>**

	«Здравоохранение»	«Образование»	«Доступное и комфортное жилье – гражданам России»
Всего	24754	9535,03	36256,53
В том числе			
Федеральный бюджет	17129	5001,70	18311,85
Бюджеты субъектов ПФО	6364	2045,71	7349,24
Бюджеты муниципалитетов субъектов ПФО	876	2140,15	1330,30
Внебюджетные источники	385	347,47	9265,14

<sup>1</sup> Сводная информация о ходе реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Приволжского федерального округа, по состоянию на 01.09.2006, ч. 1 с. 2, ч. 2 с. 2, ч. 3 с. 2.

Таблица 2.

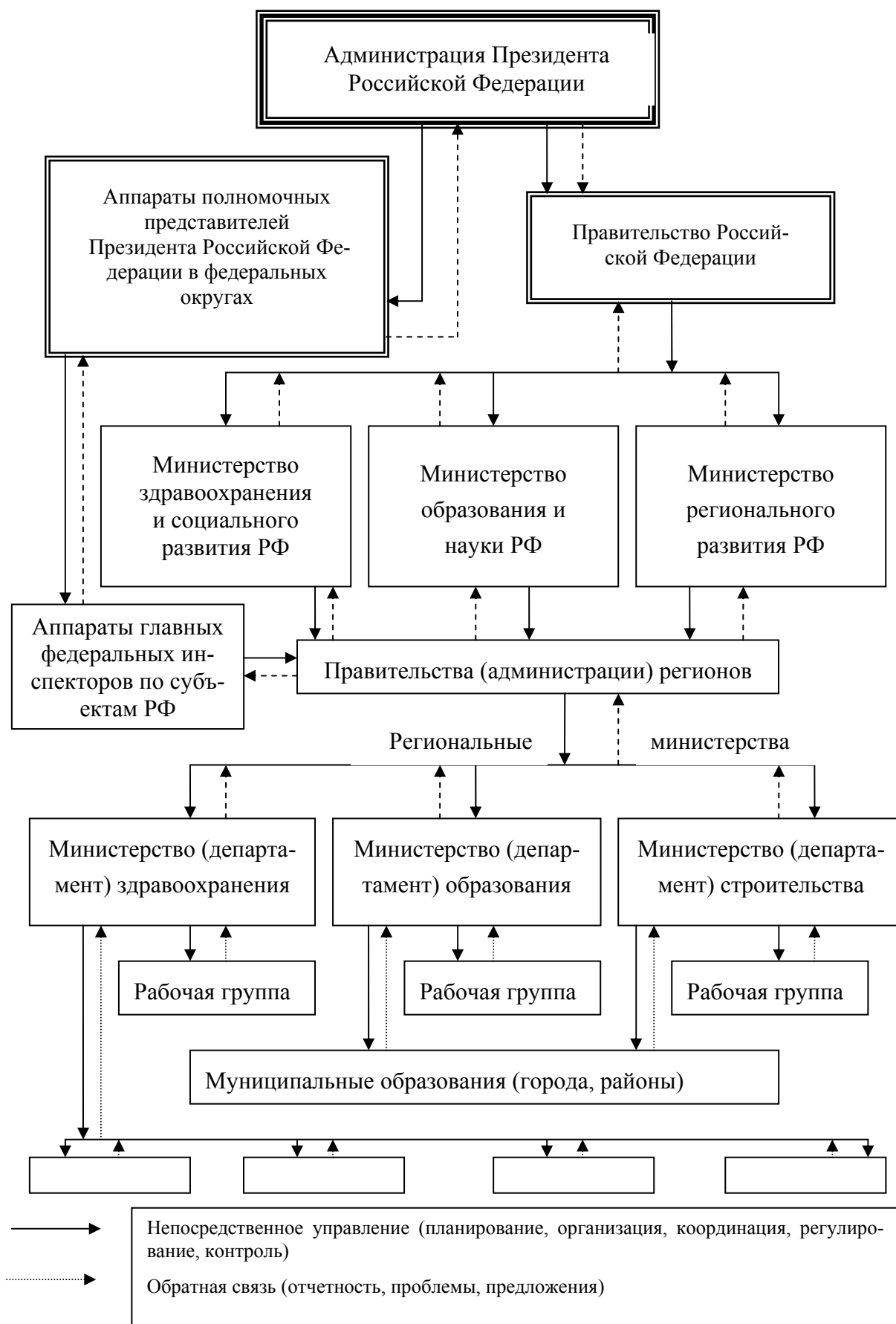
**Доля расходов бюджетной системы в финансировании приоритетных национальных проектов в социальной сфере в Приволжском федеральном округе (в %)<sup>2</sup>**

	«Здравоохранение»	«Образование»	«Доступное и комфортное жилье – гражданам России»
Всего	100	100	100
В том числе			
Федеральный бюджет	69,20	52,46	50,51
Бюджеты субъектов ПФО	25,71	21,45	20,27
Бюджеты муниципалитетов субъектов ПФО	3,54	22,45	3,67
Внебюджетные источники	1,56	3,64	25,55

В диссертационном исследовании также отмечается, что при Президенте РФ сформирован Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (Совет), который, хотя и является совещательным органом при Президенте Российской Федерации, обеспечивает взаимодействие между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов и демографической политики.

На рис. 1 отражена принципиальная схема управления реализацией национальных проектов в отраслях социальной сферы. Отметим, что анализ системы управления на федеральном уровне свидетельствует о том, что центр выполняет функции координатора национальных проектов, а также осуществляет большую часть финансирования проектов, так как налоговые доходы бюджетной системы РФ сконцентрированы, главным образом, на федеральном уровне. При этом нами проведенный анализ показывает, что организационные аспекты национальных проектов возложены на региональный уровень. Следовательно, на федеральном уровне подготовлены основные направления, руководствуясь которыми, следует разрабатывать систему управления конкретной отраслью социальной сферы, а непосредственное осуществление национальных проектов, предназначенных для Российской Федерации в целом, непосредственным образом происходит на территории конкретного субъекта.

<sup>2</sup> Рассчитано автором по данным предыдущей таблицы.



**Рис. 1. Принципиальная схема управления реализацией национальных проектов в социальной сфере**

Иллюстрацией к этому тезису является положение о выполнении национальных проектов в федеральных округах на основании Соглашений о реализации приоритетных национальных проектов, заключенных между соответствующим федеральным отраслевым министерством и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в составе того или иного федерального округа. Более того, эффективность выполнения национальных проектов по стране в целом зависит от деятельности региональной законодательной и исполнительной власти по управлению выделенными средствами федерального бюджета и управлению проектом на региональном уровне.

При этом институциональные основы реализации приоритетных национальных проектов в социальной сфере в Башкортостане заложены Указом Президента Республики Башкортостан.

Стоит отметить, что основные параметры системы управления национальными проектами в Башкортостане совпадают с федеральным уровнем. В регионе образован Координационный совет по реализации приоритетных национальных проектов в республике Башкортостан<sup>3</sup>. Также сформированы республиканские межведомственные рабочие группы по каждому национальному проекту. При этом для контроля за выполнением в республике национальных проектов законодательным органом власти региона – Курултаем Республики Башкортостан – созданы соответствующие комиссии, контролирующие каждый национальный проект.

Вместе с тем при управлении национальными проектами в Башкортостане установлено взаимодействие между исполнительной властью региона и отраслевым органом власти Российской Федерации:

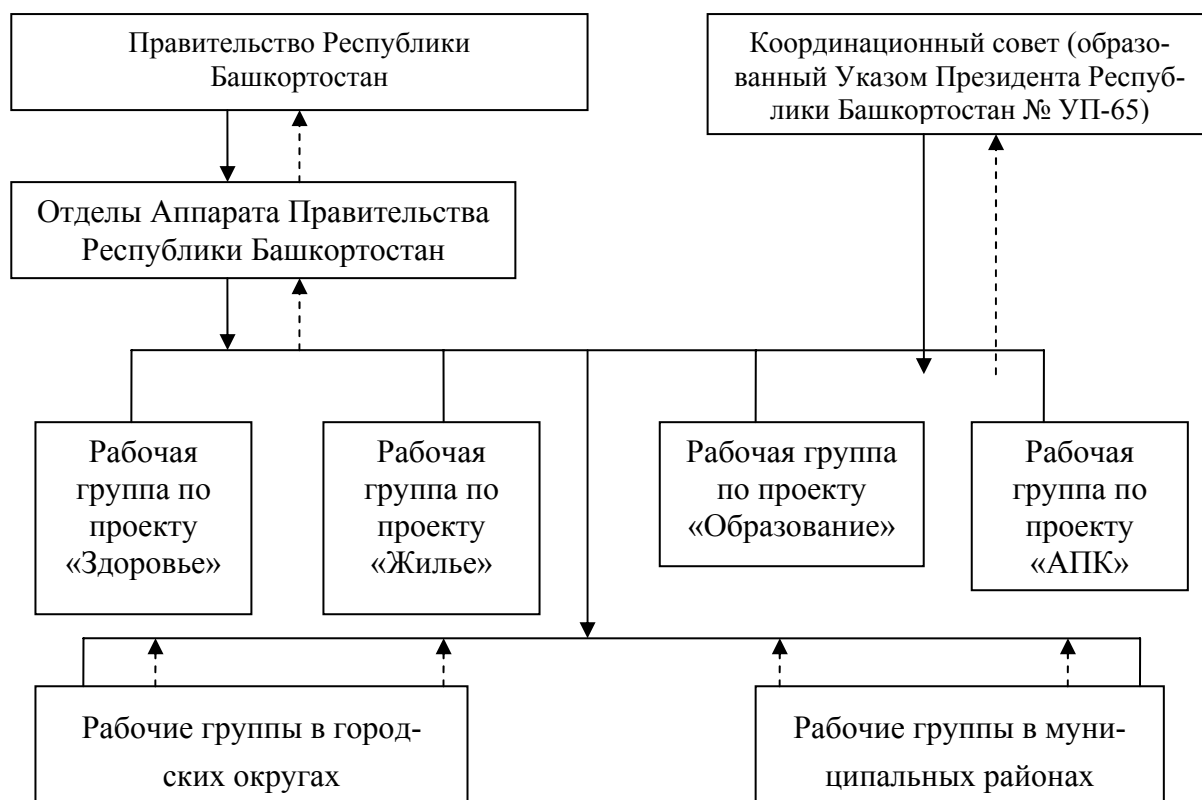
- Между Министерством здравоохранения и социального развития РФ и Правительством Республики Башкортостан.
- Между Министерством образования и науки РФ и Правительством Республики Башкортостан.

---

<sup>3</sup> Указ Президента Республики Башкортостан «О мерах по реализации в Республике Башкортостан приоритетных национальных проектов» № УП-65 от 06.02.2006.

- Между Министерством регионального развития РФ и Правительством Республики Башкортостан.
- Между Министерством сельского хозяйства РФ и Правительством Республики Башкортостан.

На рис. 2 показана общая схема функционирования системы координации приоритетных национальных проектов в Республике Башкортостан.



**Рис. 2. Общая схема функционирования системы координации национальных проектов в Республике Башкортостан**

## **2. Рекомендации по повышению эффективности оценки национальных проектов**

В работе отмечается, что оценка эффективности национальных проектов должна осуществляться как на макро и мезоуровнях, так и на микроуровне, в связи с чем можно выделить два направления, которые тесно связаны между собой и взаимно дополняют друг друга:

- Повышение эффективности оценки национальных проектов в рамках целой отрасли социальной сферы.
- Повышение эффективности оценки национальных проектов на уровне от-



дельной организации социальной сферы.

По нашему мнению, оценка эффективности национальных проектов в масштабах отрасли социальной сферы на практике должна строиться на основе системы социальных стандартов, являющихся воплощением принятых конституционных социальных гарантий. На данном этапе экономических реформ социальные стандарты в сфере здравоохранения, образования, ЖКХ разрабатываются в различных российских регионах, однако в целом по стране единой системы пока не создано. В то же время именно социальные стандарты могут и должны стать показателями, с помощью которых можно оценить социально-экономическую эффективность трех национальных проектов – «Здоровье», «Образование», «Комфортное и доступное жилье – гражданам России», так как на основе разработанных социальных стандартов рассчитываются нормативы финансирования приоритетов в социальной сфере. При этом в настоящее время одним из непосредственных субъектов управления национальными проектами являются органы власти российских регионов, рекомендации по приданию социальным стандартам роли критериев оценки эффективности национальных проектов могут быть реализованы уже в ближайшее время.

На наш взгляд, расчет стандартов целесообразно производить на основе себестоимости оказания социальных услуг (по видам услуг) методом прямого счета с применением экспертных оценок для отдельных составляющих. Предполагается, что в расчетах допустимо использовать условное территориальное образование.

Как мы уже отметили выше, общий комплекс мероприятий по повышению оценки эффективности национальных проектов состоит из оценки эффективности проекта в масштабах как целой отрасли социальной сферы, так и отдельной организации образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства. Поэтому в диссертации рассматриваются критерии эффективности деятельности предприятий и организаций социальной сферы, поскольку мы полагаем, что основное значение имеет именно оценка эффективности на уровне отдельной организации социальной сферы, которая являет-

ся непосредственным провайдером социальных услуг для населения.

Таким образом, к критериям оценки эффективности национальных проектов на микроуровне относятся: 1) уровень удовлетворенности социальных потребностей обслуживаемых граждан; 2) качество, оперативность и адресность предоставляемых услуг; 3) оптимальность затрат на предоставляемые социальные услуги; 4) кадровый состав и квалификация персонала организации социальной сферы; 5) уровень информированности населения о наборе социальных услуг, оказываемых данной организацией; 6) уровень развития социальной сферы в конкретном регионе.

Следующий шаг при разработке рекомендаций по повышению эффективности оценки национальных проектов в микроэкономическом аспекте заключается в определении показателей эффективности, раскрывающих содержание критериев. На наш взгляд, все показатели условно можно разделить на оценочные и затратные.

В соответствии с этим, мы предлагаем оценивать эффективность национальных проектов на уровне предприятий и организаций социальной сферы, используя три группы показателей: конкретно-экономическая эффективность, экономическая эффективность и социальный эффект.

Мы считаем, что оценка эффективности национальных проектов на уровне отдельной организации социальной сферы требует разработки соответствующей процедуры оценки. На наш взгляд, можно выделить три основных этапа данной процедуры: подготовительный; процесс оценивания; обработка результатов.

В рамках подготовительного этапа должны быть определены системы критериев и показателей эффективности с учетом ресурсных и социальных параметров, демографические характеристики населения, а также подобрана нормативно-правовая база с учетом конкретного мероприятия по тому или иному национальному проекту и специфики организации социальной сферы. При этом учет специфики организации социальной сферы должен обеспечить комплексность оценки, для чего необходимо принять во внимание специфику как можно

большого числа составляющих деятельности организации социальной сферы, а с помощью показателей эффективности должен быть получен максимум информации. Обязательным, по нашему мнению, здесь является учет социального и экономического аспектов эффективности. Экономическая эффективность может быть оценена посредством определения затрат, то есть рациональности использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов в процессе производства социальной услуги, и далее, соответствием произведенных затрат нормативам. Социальный аспект эффективности, более сложный по своей структуре, необходимо оценивать с точки зрения соответствия результатов деятельности ее целям и задачам, что предполагает выявление степени удовлетворенности потребности в том или ином виде помощи, охвата населения определенным видом помощи и др.

Следующим после подготовительного этапа в процедуре оценки эффективности национальных проектов на уровне отдельной организации социальной сферы является процесс непосредственной оценки эффективности и результативности действия конкретной организации социальной сферы. Мы считаем, что эффективность оценки станет еще выше, если будут использованы все доступные методы оценивания: метод сравнений, метод детализации, метод группировки на отдельные группы, индексный метод, балансовый метод, графический метод, факторный анализ, метод динамических рядов, метод средних и относительных величин.

Последний этап оценки эффективности национальных проектов на уровне отдельной организации социальной сферы заключается в том, что выявленные результаты, должны пройти определенную процедуру оценки, которая предполагает их сравнение с нормативными показателями, заложенными в систему отраслевого (федерального и регионального) социального стандарта. На основе данной сравнительной оценки можно сделать выводы об эффективности национального проекта на микроуровне, предпринять соответствующие меры по корректировке отдельных мероприятий того или иного национального проекта, а также разработать программы повышения эффективности.

### **3. Рекомендации по совершенствованию управления национальными проектами на территории региона (на примере Республики Башкортостан)**

Одним из основных выводов, сделанных в диссертации, стало положение о том, что в системе управления национальными проектами на территории конкретного региона не хватает координационно-экспертного центра – одного из ключевых субъектов по управлению всеми тремя национальными проектами в социальной сфере. При этом мы приняли во внимание, что функции координационно-экспертного центра могут быть возложены на координационный центр, для чего в организационную структуру центра необходимо ввести группу экспертов. Так или иначе, решение задачи совершенствования управления национальными проектами заключается в формировании группы экспертов, что должно повысить качество принимаемых управленческих решений в отношении национальных проектов. На наш взгляд, не важно, будет ли создан отдельный координационно-экспертный центр, либо члены экспертного совета войдут в уже функционирующий координационный центр, главное, что должно быть достигнуто, – это повышение качества решений по управлению тремя национальными проектами в социальной сфере.

В то же время предложения по совершенствованию системы управления национальными проектами на региональном уровне следует разделить на два блока. Первый блок представляет собой концептуальные основы формирования экспертного совета применительно к управлению национальными проектами. Второй – посвящен основным аспектам деятельности экспертного совета и его взаимодействию с уже функционирующим координационным центром.

При разработке рекомендаций по формированию экспертного совета в любой форме для улучшения управления национальными проектами, прежде всего, необходимо учесть, что экспертный совет не несет ответственности за принятие управленческих решений. Экспертное заключение только используется при принятии решения лицами, которые на это уполномочены. Таким образом, деятельность экспертов во многом состоит в отборе среди множества доступных решений наиболее оптимальных, что существенно повышает их качество.

В то же время, по мнению автора, экспертная структура в рамках системы

управления национальными проектами должна представлять собой своего рода медиатор между экономикой как наукой и экономикой как средством управления уровнем жизни населения. В соответствии с этим положением необходимо подбирать не просто специалистов-ученых, а специалистов-экспертов, которые смогут предложить варианты возможных решений с учетом существующего положения дел в здравоохранении, образовании и жилищно-коммунальном хозяйстве. Мы считаем, что научно обоснованные идеи обязательно должны использоваться при проведении экономической и социальной политики в России, в том числе и при управлении социальной сферой и реализации национальных проектов.

Публичность управления национальными проектами в социальной сфере Башкортостана предполагает обеспечение процесса эффективной коммуникации между властными структурами, непосредственно управляющими национальными проектами, и соответствующими социальными группами. Следовательно, необходим институт посредников между двумя сторонами объекта управления. Безусловно, к таким посредникам могут быть отнесены депутаты законодательного органа, которым в Башкортостане является Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан. Этих посредников как раз и можно рассматривать как представителей общества перед региональным правительством, поскольку их деятельность составляет функция по представлению интересов граждан. В то же время, на современном этапе российских экономических реформ, данных посредников, в силу ряда причин экономического и политического характера, уже недостаточно.

Мы считаем, что при реализации национальных проектов таким посредником должны стать экспертные группы, выполняющие, как было отмечено выше, роль медиатора между экономикой как наукой и экономикой как средством управления уровнем жизни населения. При этом, как также отметили выше, возрастает роль прикладной науки, рекомендации которой для лиц, принимающих решения, приобретают форму экспертных оценок. Применительно к национальным проектам экспертиза должна проводиться в двух взаимодопол-

няющих формах:

Во-первых, исследование и оценка предлагаемых действий в рамках соответствующих направлений того или иного национального проекта, что предполагает экспертизу и оценку социальных последствий, которые могут возникнуть в результате как выполнения отдельных мероприятий, так и реализации социального проекта в целом.

Во-вторых, формулировка рекомендаций по основным составляющим конкретного национального проекта: финансово-экономические, организационные, социальные и т. д.

Непосредственное формирование экспертного совета начинается с отбора экспертов. Мы считаем, что отбор экспертов в Башкортостане следует осуществлять по двум главным параметрам или критериям. Первый из этих параметров – это профессиональная деятельность будущего эксперта и соответствие его специализации конкретному направлению того или иного национального проекта. В качестве второго параметра можно выделить территориальный критерий, то есть в экспертном совете должны быть представлены предприятия и организации социальной сферы муниципальных образований на территории Республики Башкортостан.

Далее следует определиться с формами работы экспертного совета и взаимодействием его с другими звеньями системы управления национальными проектами в Республике Башкортостан. Можно выделить несколько форм, в которых может осуществляться деятельность экспертного совета.

Во-первых, заседания экспертного совета, проводимые как отдельно, так и совместно с заседаниями координационного совета по управлению национальными проектами в Башкортостане, а также с заседаниями рабочих групп по трем национальным проектам: «Здравоохранение», «Образование», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Мы считаем, что для повышения качества управления национальными проектами имеет значение и отдельная деятельность экспертного совета, и его совместная деятельность с координационным советом и рабочими группами. Во время отдельных заседаний эксперт-

ного совета можно выработать единую позицию по оценке эффективности того или иного мероприятия в рамках конкретного национального проекта, а уже на совместных заседаниях с рабочей группой и, далее, с координационным советом можно представить согласованную точку зрения членов всего экспертного совета.

Во-вторых, участие представителей экспертного совета в работе законодательной и исполнительной власти Башкортостана – Курултая и Правительства Республики Башкортостан. Эта форма работы зависит от решения о форме самого экспертного совета: деятельность экспертов в виде отдельного координационно-экспертного центра или деятельность членов экспертного совета в составе уже функционирующего координационного центра. В первом случае имеет смысл приглашать группу экспертов по тому или иному национальному проекту на соответствующее заседание Курултая или Правительства Республики Башкортостан, во втором – только ограниченное количество членов общего координационно-экспертного совета, являющихся непосредственно экспертами.

В-третьих, административная деятельность экспертного совета. Данная форма деятельности также требует предварительного решения о том, будет ли создан отдельный экспертный совет или же нет. Если речь идет об отдельном экспертном совете, то необходимо организовать аппарат экспертного совета, который займется мониторингом деятельности самого экспертного совета и информационным обеспечением его деятельности. Административная деятельность также будет осуществляться и при вхождении экспертов в состав уже функционирующего координационного центра, однако в этом случае ею может заниматься и административная структура координационного центра.

По нашему мнению, логическим продолжением национальных проектов в социальной сфере должны стать региональные приоритетные проекты, эффективность управления которыми также зависит от того, как будет функционировать экспертный совет. В данном случае возникает потребность в разработке соответствующих программ по управлению социальной сферой, отражающих

региональные приоритеты в ее развитии. Как мы уже отметили, эта функция может быть возложена на экспертный совет. Таким образом, у экспертного совета может быть сформировано еще одно направление деятельности.

#### **4. Предложения по разработке межмуниципальных программ социального развития с участием бизнес-структур**

Разработка и осуществление межмуниципальных программ развития социальной сферы направлены на повышение качества жизни населения в конкретном муниципалитете. В принципе, качество жизни представляет собой многофакторный показатель, который представлен условиями труда и отдыха, жилищными условиями, охраной правопорядка и соблюдением прав личности, природно-климатическими условиями, экологическими показателями, наличием свободного времени и т. д. Что касается межмуниципальных программ развития социальной сферы, то их реализация, при прочих равных, позволит улучшить такой параметр качества жизни как обеспеченность населения социальными услугами.

По нашему мнению, одной из таких областей, где муниципалитеты и представители бизнес-структур способны осуществлять совместную деятельность, являются межмуниципальные программы, которые представляют собой модернизированные региональные программы управления социальной сферой, когда часть функций возложена на регион, часть функций возложена на муниципалитеты, а часть функций возложена на конкретные компании, осуществляющие свою деятельность в соответствующем муниципалитете на территории региона.

Таким образом, субъект управления данными межмуниципальными программами должен быть представлен тремя сторонами или же тремя блоками:

- Региональный.
- Муниципальный.
- Представители бизнес-структур.

По нашему мнению, один из положительных аспектов межмуниципальных программ социального развития заключается в том, что каждый блок может специализироваться на различных задачах в рамках управления програм-



мами. В соответствии с этим тезисом, органы власти региона могут стать основным заказчиком межмуниципальных программ, поручив их разработку координационно-экспертному центру, рассмотренному ранее. Также на региональный блок будет уместно возложить общую координацию и оценку эффективности программ.

В работе делается вывод, что бизнес-структуры могут выступить в качестве одного из основных инвесторов межмуниципальных программ, при этом рекомендуется дополнить финансированием из регионального бюджета. Мы полагаем, что по мере продолжения экономических реформ и достижения целей реформ труд как фактор производства станет еще более востребован, ведь уже сейчас существуют определенные тенденции, отражающие повышение цены труда в российской экономике. Поэтому увеличение затрат российских компаний за счет расходов на социальную сферу для бизнеса следует воспринимать как дополнительные инвестиции в человеческий капитал и, в конечном итоге, в саму компанию.

По нашему мнению, основная задача региональных органов власти, выступающих в качестве заказчика межмуниципальных программ, заключается в контроле выполнения программ, их общей координации и оценке эффективности. Общая координация программ заключается в координации действий исполнителей и мониторинге программных мероприятий, а контроль состоит в том, что региональные органы власти обеспечивают своевременность выполнения программных мероприятий. При подготовке и осуществлении межмуниципальных программ на органы власти региона также может быть возложена задача по разработке нормативно-правовой базы, обеспечивающей их более эффективную реализацию.

Мы также полагаем, что, являясь заказчиком межмуниципальных программ, а также одной из частей управляющей данными программами системы, органы власти региона должны взять на себя большую часть функций по управлению межмуниципальными программами, а именно, обеспечить взаимодействие между собой, другими частями субъекта управления и внешней средой.

При этом достаточно значимым фактором внешней среды является федеральный центр. Взаимодействие с федеральным центром связано с общими направлениями развития социальной сферы, которые отражаются и в межмуниципальных программах. Это связано также с тем, что в настоящее время на муниципалитеты возложены отдельные расходные обязательства федерального центра, когда муниципалитет выступает в роли оператора по выполнению этих обязательств на местном уровне, а федеральный бюджет обеспечивает их финансирование.

В рамках реализации межмуниципальных программ социального развития для заказчика программы необходимо обеспечить взаимодействие между администрациями муниципалитетов, участвующих в соответствующей программе. Это взаимодействие должно заключаться в разработке и реализации отдельных мероприятий и направлений по развитию объектов социальной сферы на территории конкретного муниципалитета, а также оптимизации их размещения для предоставления социальных услуг местному сообществу. Взаимодействие между органами власти региона и местными администрациями также должно осуществляться для обеспечения муниципалитетов информационными материалами для последующего информационного и пиар-обеспечения межмуниципальных программ, что мы предлагаем сделать основной задачей муниципалитетов на ближайшем этапе реализации межмуниципальных программ и национальных проектов в целом.

На наш взгляд, еще одним институтом, с которым было бы полезно взаимодействовать заказчику межмуниципальных программ, являются негосударственные некоммерческие организации (НКО). Взаимодействие с НКО позволит задействовать потенциал данных организаций и увеличить эффективность межмуниципальных программ социального развития.

В работе также отмечается, что для более качественного управления межмуниципальными программами социального развития необходимо совершенствовать взаимоотношения между субъектом и объектом системы управления данными программами. Это должно способствовать лучшему восприятию

мероприятий, проводимых в рамках программ, как со стороны жителей муниципалитетов, так и со стороны представителей бизнеса, который, в перспективе, может играть значительную роль в финансировании межмуниципальных программ социального развития. Поскольку большинство социальных услуг гражданам получают по месту фактического проживания, то одной из основных задач муниципалитетов, которые будут участвовать в межмуниципальных программах, следует сделать их информационное и, в большей степени, пиар-сопровождение данных программ с двумя целями:

- Сформировать у населения местных сообществ понимание того обстоятельства, что развитие социальной сферы зависит от готовности граждан муниципалитетов финансировать производство социальных услуг.

- Обосновать перед представителями бизнеса идею о финансировании предприятий и организаций социальной сферы муниципалитета за счет их компаний, поскольку, как было отмечено ранее, эффективно функционирующая социальная сфера, при прочих равных, повышает человеческий капитал и стоимость конечного продукта компании.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:**

1. Сочетание рынка и государства в отраслях социальной сферы. // ж. Теоретические и прикладные проблемы сервиса. № 4 (21) – 2006 – 0,35 п.л.

2. Основы управления и финансирования в отраслях социальной сферы. // ж. «Российское предпринимательство», № 6 – 2007 – 0,4 п.л. (в соавторстве), в том числе лично автором – 0,3 п.л.

3. «Управление национальными проектами в отраслях социальной сферы» // Государственное управление в XXI веке: традиция и инновация: Материалы 5-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова – М., 2007 – 0,3 п.л. (в соавторстве), в том числе лично автором – 0,2 п.л.

4. Основы реализации национальных проектов в отраслях социальной сферы. – М.: МАКС Пресс, 2007. – 6,0 п.л. (в соавторстве), в том числе лично автором – 5,5 п.л.