

УДК 332.1, 338.24

## Оценка приоритетности частных направлений деятельности региональных органов управления в социальном комплексе

*Д-р экон. наук., профессор Эмиров Н.Д.* emir288@front.ru  
Санкт-Петербургский гос. университет промышленных технологий и дизайна  
Россия, 191186, Санкт-Петербург, ул. Большая Морская, 18

**Джигкаев З.Ф.** zaur151189@mail.ru  
Санкт-Петербургский гос. экономический университет  
191023 Санкт-Петербург, ул. Садовая д.21

*Эффективность деятельности органов исполнительной власти в социальном комплексе может быть существенно повышена при правильной расстановке приоритетов регионального развития. Авторы показывают, что оценки приоритетности являются частью трехмерной структуры, свойственной показателям социального развития региона. При разработке мер по развитию социальной сферы любого региона приходится сталкиваться со сложной структурой индикаторов социального развития. Органам государственной власти необходимо располагать информацией как по фактическому положению дел в том или ином аспекте (для этого требуется иметь проверенную информацию минимум по нескольким десяткам показателей), но также располагать и критериями оценки для каждого индикатора, и расчетами самих оценок. В статье рассматриваются методические подходы к оценке приоритетности конкретных направлений социального развития региона. В практике государственного управления, неизбежно возникает проблема: какие направления следует обеспечить ресурсами в первую очередь, а какие – во вторую и последующие. Проблема может быть решена путем построения показателей приоритетности, при этом приходится сталкиваться с двумя существенно разными аспектами.*

*Вопрос об оценке социальной результативности деятельности органов государственной власти следует считать важным направлением научных исследований и разработок.*

*Ключевые слова:* региональная экономика, социальная сфера, эффективность государственного управления, приоритеты социального развития.

---

## Assessment of priority private areas the activities of the regional authorities in the social sector

*D.Sc., professor Emirov N.D.* emir288@front.ru  
Saint-Petersburg State University of Technology and Design.  
191186, Sankt-Peterburg ul. Bolshaya Morskaya, 18

**Dzhigkaev Z.F.** zaur151189@mail.ru  
the St.-Petersburg state economic university  
191023, Sankt-Peterburg ul. Sadovaya d.21

*Efficiency of activity of Executive authorities in the social sector can be significantly improved by the correct alignment of priorities of regional development. The authors show that estimates of priority are part of a three-dimensional structure, characteristic of indicators of social development of the region. The development of measures on development of social sphere of any region faced with complex structure in indicators of social development. Public authorities need to have information as to the actual state of Affairs in a particular aspect (need to have reliable information at least several tens of indexes), but also races-putting and evaluation criteria for each indicator and the calculation of the assessments themselves. The article deals with methodological approaches to assessing the priority of specific areas of social development of the region. In the practice of public administration, there is inevitably Pro-problem: which areas resources should be first and which second and subsequent. The problem can be solved by constructing indicators of priority, in this case faced with two essentially different aspects.*

*The question about the social effectiveness of activity of public authorities should be considered an*

**important area of scientific research and development.**

**Keywords:** regional economy, social sphere, efficiency of public administration, the priorities of social development.

Одним из самых актуальных аспектов на современном этапе социально-экономического развития страны является проблема организации и оценки эффективности (результативности) деятельности органов исполнительной власти в социальной сфере. Социальный комплекс России в настоящее время насчитывает почти 530 тыс. предприятий и организаций, дает работу более чем 12 млн. граждан России, получает из бюджета свыше трети его консолидированных расходов (11 трлн. руб. или 35% на 2015 г.) [1]. С организациями и учреждениями социальной сферы ежедневно взаимодействуют по тем или иным вопросам десятки миллионов жителей во всех регионах Российской Федерации (больные – с учреждениями здравоохранения, учащиеся и студенты – с образовательными учреждениями, родители – с детскими дошкольными учреждениями, люди пожилого возраста – с Пенсионным фондом и учреждениями социального обслуживания, население территорий – с жилищно-коммунальным сектором и т.д.). Таким образом, вопрос об оценке социальной результативности деятельности органов государственной власти следует считать важным направлением научных исследований и разработок.

Исходным пунктом в данном случае представляется вопрос о том, что, собственно, означает, термин «оценка» применительно к проблеме результативности управления в социальном комплексе региона? В данном направлении можно предложить следующие дефиниции:

**Социальная результативность** (результаты деятельности органов власти по управлению социальной сферой) выражается в изменении качества жизни населения на данной территории.

**Оценка** - высказывание, устанавливающее абсолютную или сравнительную ценность какого-то объекта. Важно отметить, что по своим источникам оценки могут быть объективными и субъективными.

**Объективная оценка** получается путем сравнения фактического значения данного социального показателя с установленным критерием. При материалистическом подходе следует считать, что **субъективная оценка** формируется на базе **объективной оценки** и выражается чаще всего оценочными словами «хорошо», «плохо», «много», «мало», «безразлично» и т.п. [2, с.299].

Детальный анализ указывает на необходимость обращать особое внимание на феномен трехмерной структуры индикаторов результативности, каждый из которых имеет три измерения либо на базе метрической, либо ранговой шкалы:

**1) фактическое** значение показателя для данного объекта управления. В нашем случае весьма важно различать частные индикаторы, количественно характеризующие какую-либо сторону данного объекта в социальной сфере (например, численность больничных

коек на 10000 населения) и интегральные показатели, которые выражают степень развития более или менее обширного комплекса направлений социального развития (здравоохранения, образования, культуры и т.п.). Отметим, что интегральные показатели в социальном комплексе могут быть рассчитаны только на базе математических моделей;

**2) оценка** данного фактического уровня показателя на основе его сравнения с тем или иным критерием, который в данных случаях принимается за единицу (например, базисное значение показателя, среднеарифметическое или среднепрогрессивное значение, социальный стандарт, целевое значение и т.п.);

**3) значимость** или **степень приоритетности** данного объекта или показателя.

Проблема определения приоритетов социально-экономического развития является одним из самых важных и в то же время трудных вопросов в теории и на практике и не случайно, что в последние годы стало возрастать число соответствующих публикаций, в т.ч. связанных с приоритетами социальной политики в России [34], [4], [5], [6], [7].

Органам государственного управления на любом уровне приходится постоянно решать практически важные задачи по определению приоритетности того или иного направления в развитии социальной сферы, что можно продемонстрировать на нескольких примерах из практики:

**1).** Осенью 2005 года было заявлено о запуске в России «приоритетных национальных проектов» (ПНП):

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

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 1926-р «Об утверждении плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов» [8] и в течение четырех месяцев приняты более двух десятков постановлений Правительства РФ, определяющих деятельность органов власти по претворению в жизнь основных установок ПНП. Уже в 2006 году на реализацию приоритетных национальных проектов федеральным бюджетом было предусмотрено выделить около 134,5 млрд. рублей [2, с.118-120].

Инновационный потенциал приоритетных национальных проектов и их значение для социально-экономического развития России привели к тому, что в научных исследованиях сформировалось особое направление по анализу ПНП [9], [10].

**2).** В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Концепция-2020) практически по

всем направлениям дальнейшего развития Российской Федерации прямо устанавливаются перечни соответствующих приоритетов [11]<sup>1</sup>.

Например, стратегическая цель государственной политики в области образования - повышение доступности качественного образования - предполагает решение приоритетных задач по обеспечению инновационного характера базового образования, модернизация институтов системы образования как инструментов социального развития и т.п. [11].

3). Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 г. №588 был установлен Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, где предписывалось включать в государственные программы пункт о приоритетах и целях государственной политики в соответствующей сфере [12], что неукоснительно соблюдается в принятых за последние годы программах социально-экономического развития страны [13], [14].

Попытаемся далее уточнить содержание терминов «значимость», «степень приоритетности» применительно к теме данной работы.

а) В одной из энциклопедий термин «значимость» трактуется как

- важность,
- вес,
- авторитетность,
- значительность,
- существенность,
- ценность [15].

б) В другом энциклопедическом словаре термин «приоритет» разъясняется как понятие, показывающее важность, первенство. Например, приоритетность действий определяет порядок их выполнения во времени [16].

Детальный анализ вопроса показывает, что при близости содержания таких категорий, как «значимость» и «приоритет», тем не менее, следует видеть их различия на примере предлагаемых ниже определений:

▪ **«значимость» - характеризует количественный вклад данного частного индикатора социальной результативности в интегральный показатель социального результата управления.**

Иными словами, проблема определения уровня значимости возникает в рамках решения задачи по сведению совокупности частных индикаторов в единый интегральный показатель социальных результатов государственного управления. Соответственно, порядок расчетов уровня значимости для конкретного показателя существенно зависит от принятой экономико-математической модели формирования интегрального показателя результативности. Простейшей и наиболее употребительной на практике формулой для расчета интегрального показателя результативности (P) является линейная модель в соответствии с формулой (1):

$$P = \sum_i \omega_i \times P_i \quad (1)$$

где  $P_i$  - нормированная величина данного  $i$ -того частного показателя социальной результативности,  $\omega_i$  - нормированный уровень значимости (веса, важности) для  $i$ -того показателя. Величина последнего в наиболее приемлемом для практики варианте может быть рассчитана на основании экспертных оценок: для каждого  $i$ -того показателя  $j$ -тый эксперт производит его оценку, например, по трехбалльной шкале (1 - минимальная значимость, 2 - средняя значимость, 3 - высокая значимость), вслед за этим определяется нормированная величина  $\omega_i$  по формуле (2):

$$\omega_i = \frac{\sum_j R_{ij}}{\sum_i \sum_j R_{ij}} \quad (2)$$

где  $R_{ij}$  - оценка уровня значимости  $i$ -того показателя, данная  $j$ -тым экспертом.

Совокупность построенных по рассмотренной методике нормированных показателей значимости обладает важным свойством, играющим ключевую роль при построении интегрального показателя результативности:

$$\sum_i \omega_i = 1$$

▪ **«приоритет» - характеризует очередность того или иного направления развития (и, соответственно, отображающих его частных показателей) в ситуации с ограниченным объемом необходимых ресурсов (финансовых, трудовых, временных и т.п.).**

В подобного рода случаях, весьма распространенных в практике государственного управления, неизбежно возникает проблема: какие направления следует обеспечить ресурсами в первую очередь, а какие - во вторую и последующие. Проблема может быть решена путем построения показателей приоритетности, при этом приходится сталкиваться с двумя существенно разными аспектами:

а) необходимо построить показатели приоритетности для каждого из данной **совокупности направлений** в рамках той или иной концепции социально-экономического развития (например, в том или ином субъекте Федерации определить сравнительную приоритетность здравоохранения, социального обслуживания, образования, ЖКХ и т.д.);

б) необходимо построить показатели приоритетности для той или иной **совокупности объектов** управления и проранжировать их в соответствии с показателями приоритетности (например, упорядочить муниципальные образования в данном субъекте Федерации по уровню развития общественного транспорта и т.п.).

<sup>1</sup> По подсчетам автора, термин «приоритет» и производные от него встречаются в рассматриваемом документе 88 раз.

Необходимо подчеркнуть, что в данном случае речь идет о формировании **очередности** показателей или объектов управления по уровню их приоритетности. Наиболее простым и в то же время качественным методом решения такого рода задач является метод парных сравнений, основной идеей которого является формирование всех возможных пар в рамках данной совокупности и определение в каждой паре того объекта, которому следует отдать предпочтение [17], [18]. Метод парных сравнений реализуется в рамках ряда этапов:

а) строится квадратная матрица парных срав-

нений, образец которой представлен в таблице 1. Каждой клетке матрицы соответствует одна пара сравниваемых показателей (объектов);

б) в каждой паре показателей (объектов) эксперт определяет один наиболее приоритетный показатель (объект) из двух. Приоритетные показатели (объекты) получают балл 1, показатели (объекты), занявшие второе место, получают балл 0. Примерное равенство показателей (объектов) отражается оценкой в 1/2 балла, присваиваемого обоим показателям (объектам) из данной пары.

Таблица 1

**Пример построения матрицы парных сравнений для трех объектов управления**

		Объекты			Сумма набранных баллов	Нормированная сумма баллов	Ранг приоритетности
		1	2	3			
Объекты	1	×	1	0	1	0,33	2
	2	0	×	1/2	1/2	0,17	3
	3	1	1/2	×	1 1/2	0,50	1

в) определяется сумма баллов, набранных каждым показателем (объектом), и итоговая сумма баллов, набранных всеми показателями (объектами). В дальнейшем можно либо разделить индивидуальные суммы на итоговую и получить тем самым нормированный показатель приоритетности, либо построить ранговую шкалу приоритетности в соответствии с суммой набранных каждым объектом баллов. Так, в таблице 1 наиболее приоритетным оказался объект №3, наименее приоритетным следует считать объект №2.

Таким образом, при разработке мер по развитию социальной сферы любого региона приходится сталкиваться со сложной структурой индикаторов социального развития. Органам государственной власти необходимо располагать информацией как по фактическому положению дел в том или ином аспекте (для этого требуется иметь проверенную информацию минимум по нескольким десяткам показателей), но также располагать и критериями оценки для каждого индикатора, и расчетами самих оценок. Наряду с этим, для каждого показателя и для каждого объекта управления следует иметь характеристики их значимости и приоритетности. Все это создает весьма сложную и противоречивую картину ситуации, в рамках которой приходится действовать органам власти в том или ином регионе. Чем точнее будет указанная картина, тем более качественной будет деятельность органов региональной власти в социальной сфере.

**Список литературы**

1. *Замахина Т.* На всех не делится //Российская газета. -2014. -24 октября.  
 2. *Эмиров Н.Д.* Современные управленческие технологии в социальной сфере. –СПб: Изд-во Политехнич. Ун-та, 2014. -380 с.

3. *Аврамова Е.М.* Экономическая политика и социальные приоритеты / Е.М. Аврамова, В.М. Жеребин ; Учреждение Рос.акад. наук Ин-т социально-экон. Проблем народонаселения РАН. – М.: ИСЭПН РАН, 2011. - 208 с.  
 4. Реализация стратегических приоритетов социального развития регионов / Учреждение Российской академии наук Ин-т проблем региональной экономики РАН ; [подгот.: к.ф.н., доц. Васильев И.Г. и др.] ; под ред. д.э.н., проф. С. В.Кузнецова. – СПб.: ГУАП, 2010. – 168 с.  
 5. Стратегические приоритеты регионального развития / [А.Н. Михайлов, А.С. Зубарев, С.Г.Емельянов и др.]. – М.: Альфа-М [и др.], 2011. - 477 с.  
 6. Стратегические приоритеты регионального развития: от теории к принципам формирования единого социально-экономического пространства / [Д.Т. Ахобадзе, И.Г. Васильев, С.В. Вершинина и др.] ; науч. ред. В. В. Окрепилов ; Российская академия наук, Ин-т проблем региональной экономики. –СПб.: Наука, 2009. - 447 с.  
 7. Стратегические приоритеты социально-экономического развития России / [д.э.н. Л.Г. Чередниченко, к.э.н. М.В. Савинова, д.э.н. В.В. Громько и др. ; под ред. В. И. Гришина и др.] ; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высшего проф. образования «Российский экономический ун-т им. Г. В. Плеханова». – М.: РЭУ, 2011. - 243 с.  
 8. Об утверждении плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов, решения по которым необходимо принять в 2005 году и в I квартале 2006 г.: Распоряжение Правительства РФ от 14.11.2005 № 1926-р. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.09.2015).  
 9. *Имамов М.М.* Инновационное развитие российской экономики и реализация приоритетных нацио-

нальных проектов России / М. М. Имамов. -Казань : Центр инновационных технологий, 2011. -479 с.

10. Фахрутдинова Е.В. Приоритетные национальные проекты в социальной сфере РФ как фактор повышения качества жизни населения / Е. В. Фахрутдинова. - Казань: Казанский гос. ун-т, 2009. -305 с.

11. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 03.03.2015).

12. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.01.2015).

13. Об утверждении федеральной программы «Подготовка управленческих кадров в сфере здравоохранения, образования и культуры в 2011 - 2014 годах». Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2011г. № 1665-р. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.09.2015).

14. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения». Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2013 №435-р. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 24.02.2015).

15. Значимость. URL: <http://enc-dic.com/synonym/Znachimost-107909.html> (дата обращения: 02.09.2015).

16. Приоритет. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 03.09.2015).

17. Дэвид Г.А. Метод парных сравнений. –М.: Статистика, 1978. -144 с.

18. Лукичева Л.И., Егорычев Д.Н. Управленческие решения: учебник по специальности «Менеджмент организации». 6-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2011. -383 с.

### References

1. Zamakhina T. On all the Russian newspaper doesn't share//.-2014. October-24.

2. N. D emirs. Modern administrative technologies in the social sphere. – SPb: Publishing house Politekhnic. Unta, 2014.-380 pages.

3. Avramova E.M. Economic policy and social priorities / E.M. Avraamova, V. M. Zherebin; Establishment Ros.akad. sciences Ying t social экон. Problems of the population of the Russian Academy of Sciences. – М.: ISEPN РАНН, 2011.-208 p.

4. Realization of strategic priorities of social development regions / Establishment Russian Akkad. sciences Ying t of problems of regional economy of the Russian Academy of Sciences; [subgoth.: Cand.Phil.Sci., доц. Vasilyev I.G. etc.]; under the editorship of Dr.Econ.Sci., the prof. S. V. Kuznetsov. – SPb.: GUAP, 2010. – 168 pages.

5. Strategic priorities of regional development / [A.N. Mikhaylov, A.S. Zubarev, S.G. Yemelyanov, etc.]. – М.: Alpha M [etc.], 2011. - 477 p..

6. Strategic priorities of regional development: from the theory to the principles of formation of uniform social and economic space / [D. T. Akhobadze, I.G. Vasilyev, S. V. Ver-

shinina, etc.]; науч. edition V.V. Okrepilov; Russian akad.nauk, Ying t of problems of regional economy. – SPb.: Science, 2009. - 447 p.

7. Strategic priorities of social and economic development of Russia / [Dr.Econ.Sci. L.G. Chered-nichenko, Cand.Econ.Sci. M.V. Savinova, Dr.Econ.Sci. V.V. Gromyko, etc.; under the editorship of V.I. Grishin, etc.]; M-in science and education of the Russian Federation, Federal the state. budgetary educational institution of the highest prof. Educations "Russian economic un-t of G. V. Plekhanov". – М.: REU, 2011. - 243 p.

8. About the approval of the plan of preparation of prime acts for implementation of priority national projects decisions on which need to be made in 2005 and in the I quarter 2006: Order of the Government of the Russian Federation of 14.11.2005 No. 1926-r. Access from legal-reference ConsultantPlus system (date of the address: 03.09.2015).

9. M.M. Imams. Innovative development of the Russian economy and implementation of priority national projects of Russia / М. М. Имамов. - Казан: Center of innovative technologies, 2011.-479 p.

10. Fakhrutdinova E.V. Priority national projects in the social sphere of the Russian Federation as a factor of improvement of quality of life of the population / E.V. Fakhrutdinova. - Kазan: The Kazan state. un-t, 2009.305 p.

11. About the Concept of long-term social and economic development of the Russian Federation for the period till 2020: The order of the Government of the Russian Federation of 17.11.2008 No. 1662-r. Access from legal-reference Guarantor system (date of the address: 03.03.2015).

12. About the statement of the Order of development, realization and an assessment of efficiency of state programs of the Russian Federation: The resolution of the Government of the Russian Federation of August 2, 2010 No. 588. Access from legal-reference Guarantor system (date of the address: 05.01.2015).

13. About the approval of the federal program "Preparation of Administrative Shots in Health Sector, Educations and Cultures in 2011 - 2014". The order of the Government of the Russian Federation from 27.09.2011g. No. 1665-r. Access from legal-reference ConsultantPlus system (date of the address: 23.09.2015).

14. About the approval of the state program of the Russian Federation "Regional policy and the federal relations". Order of the Government of the Russian Federation of 26.03.2013 No. 435-r. Access from legal-reference Guarantor system (date of the address: 24.02.2015).

15. Importance. URL: <http://enc-dic.com /synonym/Znachimost-107909.html> (date of the address: 02.09.2015).

16. Priority. URL: <http://ru> (date of the address: 03.09.2015).

17. David G. A Metod of pair comparisons. – М.: Statistics, 1978.-144 pages.

18. Lukicheva L.I., Egorichev D. N. Administrative decisions: the textbook in "Management of the organization". 6th prod., I erased. М.: Омега-Л, 2011.-383 p.

Статья поступила в редакцию 26.10.2015 г.

