

на правах рукописи

ДЖИГКАЕВ ЗАУР ФЕЛИКСОВИЧ

**ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

Специальность 08.00.05 –
экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург - 2015

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

Научный Руководитель - **Эмиров Назим Данилович**
доктор экономических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Пак Хе Сун**
доктор экономических наук, доцент,
НОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет управления и экономики», профессор кафедры менеджмента и государственного и муниципального управления

Кирсанов Сергей Алексеевич
кандидат экономических наук, доцент
НАНОО «Санкт-Петербургский институт гуманитарного образования», заведующий кафедрой государственного и муниципального управления

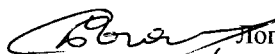
Ведущая Организация: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт проблем региональной экономики» Российской академии наук

Защита состоится «30» Июня 2015 года в 13⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 212.354.11 при ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» по адресу: 191002, Санкт-Петербург, ул. Марата, д. 27, ауд. 422.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» и на сайте <http://unescon.ru/dis-sovety> Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет».

Автореферат разослан «27» мая 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

 **Логина Н.А.**
Богомазова
Светлана
Александровна

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В социально-экономическом развитии Российской Федерации в течение последних лет стали проявлять себя тенденции по усложнению стоящих перед страной проблем. Успешное решение стоящих перед страной задач в значительной степени определяется качеством деятельности органов исполнительной власти. Рассматривая правовое поле Российской Федерации и новейшие научные публикации, можно прийти к выводу, что одним из самых актуальных вопросов является проблема организации и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в социальной сфере как на федеральном, так и на региональном уровнях. Данный сектор народного хозяйства в настоящее время насчитывает более 527 тыс. предприятий и организаций, дает работу более чем 12 млн. граждан России, получает из бюджета свыше трети его консолидированных расходов. С организациями и учреждениями социальной сферы ежедневно взаимодействуют по тем или иным вопросам десятки миллионов жителей во всех регионах Российской Федерации (большие – в учреждениях здравоохранения, учащиеся и студенты – в образовании, родители – в детских дошкольных учреждениях, люди пожилого возраста – с Пенсионным фондом и учреждениями социального обслуживания, население территорий – с жилищно-коммунальным сектором и т.д.). Несмотря на большой интерес, проявляемый в теории и на практике к вопросам совершенствования деятельности органов власти в социальном комплексе, в данном направлении остаются недостаточно разработанными целый ряд проблем.

Во-первых, соответствующий понятийный аппарат до сих пор находится в стадии своего формирования, например, в нем нередко используются нечеткие определения для ключевых терминов, смешиваются экономическая эффективность и социальная результативность, не сформирована общая концептуальная позиция по проблеме оценки результатов социального развития для данной территории и т.п.

Во-вторых, отсутствует согласованная концептуальная позиция по оценке показателей результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в социальной сфере, начиная от расчета частных индикаторов и дальнейшей их оценки и заканчивая формированием интегральных оценок результативности. Особенно важным данный вопрос становится в системе региональных органов власти, которые тесно соприкасаются с решением конкретных проблем повышения качества жизни населения на данной территории.

В-третьих, методики, используемые для расчета показателей и оценки результативности деятельности органов государственного управления (в т.ч. и в социальной сфере), как правило, сложны и ненаглядны, что существенно затрудняет их использование персоналом органов исполнительной власти, особенно с учетом его не всегда высокого профессио-

нального уровня.

Перечисленные выше обстоятельства со всей очевидностью показывают актуальность темы данного диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Общие методологические подходы к оценке эффективности (результативности) деятельности органов власти применительно к современному этапу развития рассматривали в своих работах Абиров М.С., Аверин А.Н., Аврамова Е.М., Айвазян С.А., Акульчев А.А., Ахинов Г.А., Баранова И.В., Волгин Н.А., Гайзатуллин Р.Р., Галкина Е.М., Гриб В.В., Иванников И.А., Курочкина А.А., Коробейников А.М., Кох И.А., Ляпанов А.В., Максимов С.Н., Маслов Д.В., Семенова Т.Ю., Скифская А.Л., Спиридонов С.П., Ходачек А.М., Черняк Т.В., Шкода Р.Е., Эмиров Н.Д., Эткало О.А. и др. авторы.

Параллельно развитию общих подходов в литературе также уделялось большое внимание разработкам тех или иных отдельных направлений в рамках проблемы оценки результативности деятельности региональных органов исполнительной власти, что подтверждается публикациями Бажина И.И., Батиевской В.Б., Бузырева В.В., Васильевой Н.В., Головшинского К.И., Зерчаниновой Т.Е., Имамова М.М., Кибанова А.Я., Клоповой О.К., Козакова Е.М., Мартыновой А.П., Михайловой Н.С., Потемкина В.К., Прокопова Ф.Т., Спесивцевой О.И., Тимофеевой Л.Н., Фахрутдиновой Е.В., Хальфина Р.А., Шебуракова И.Б., Шопенко Д.В., Шора Д.М. и др. авторов.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационной работы состоит в разработке концептуальных аспектов определения результативности деятельности региональных органов власти в социальной сфере России.

В соответствии с целью исследования автором были поставлены следующие задачи:

- 1) выявить особенности социальной сферы как особого объекта деятельности государственной власти в современной России;
- 2) показать принципиальные основы оценки эффективности (результативности) деятельности региональных органов власти в управлении социальной сферой России;
- 3) предложить уточненные подходы к построению частных и интегральных оценочных показателей результативности государственного управления в социальной сфере субъектов Федерации;
- 4) разработать прикладные методики по оценке результатов деятельности органов государственной власти при управлении социальной сферой той или иной территории;
- 5) сформулировать практические рекомендации по совершенствованию деятельности региональных органов власти в социальной сфере субъектов Федерации.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступает система государственного управления в социальной сфере России на региональном уровне. Предметом исследования являются организационные отношения, возникающие в связи с оценкой результатов деятельности региональных органов государственной власти в социальной сфере.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Теоретической основой диссертации явилась концепция материалистического подхода к исследованию социально-экономических процессов, а также научные труды российских и зарубежных авторов в области социально-экономического развития, региональной экономики и управления социальной сферой. Исследование основывалось на базе положений системного подхода с использованием логического, экономического, статистического, социологического методов, а также общенаучных методов классификации, моделирования, анализа документов и т.п.

Информационная база исследования состоит из нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, материалов Федеральной службы государственной статистики, научных публикаций, ресурсов Интернета, публикаций СМИ, данных социологических опросов.

Область исследования. Диссертация выполнена в соответствии с паспортом специальности ВАК Российской Федерации 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика), подпункты: 3.18 - Экономика федеративных отношений. Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения/сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью. Бюджетно-налоговые отношения в федеративном государстве. Цели и механизмы федеральной политики регионального развития. Формы и механизмы взаимодействия Федерации и ее субъектов при решении ключевых вопросов социально-экономического развития. Экономические и социальные проблемы местного самоуправления; 3.21 - Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в постановке и решении задачи по разработке усовершенствованного подхода к оценке результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанный подход стал единой базой для всех этапов работы, начиная от постановки задач и оптимизации понятия аппарата и заканчивая разработкой прикладных методик с их проверкой на конкретных материалах региональной статистики.

Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем:

- проведен сравнительный анализ современных подходов к содержанию категорий «экономическая эффективность», «социальная эффектив-

ность», «эффективность государственного управления» и т.п., выявлены основные технологии, которые используются органами власти России при оценке итогов собственной деятельности, что позволяет уточнить теоретические основы оценки результатов деятельности органов исполнительной власти в социальной сфере;

- разработаны методические предложения по расширению информационной базы принятия управленческих решений в социальной сфере на федеральном, региональном и местном уровнях на основе проведенной систематизации и анализа новейших статистических данных о современных тенденциях развития основных отраслей социального комплекса (здравоохранения, образования, физкультуры и спорта, культуры и т.д.), а также данные социологических опросов по оценке современной социальной политики, что расширяет информационную базу принятия решений в социальной сфере на федеральном, региональном и местном уровнях;

- обосновано предложение о разработке и принятии «Социального кодекса Российской Федерации», сформулированы предложения по составу и структуре положений, на базе которых следует строить указанный документ и расширить тем самым законодательную базу по деятельности органов исполнительной власти в социальной сфере;

- показано наличие трех существенно разных типов частных индикаторов результативности государственного управления в социальной сфере – позитивных, негативных и вариативных показателей и разработана единая методика, применимая для оценки всех трех указанных типов частных показателей. Параллельно этому сформированы представления о трехмерной структуре частных показателей результативности управления региональным социальным комплексом: 1) величина частного показателя; 2) оценка данной величины; 3) значимость данного показателя при формировании управленческих решений. Показаны принципы выявления значимости (приоритета) каждого частного показателя, что дает возможность более точной оценки ситуации при разработке практических решений в соответствующих направлениях;

- построена типология критериев, применяемых в научных и прикладных разработках при оценке результативности деятельности региональных органов исполнительной власти в социальной сфере (критерии базисного уровня, средней арифметической, среднепрогрессивной, социальные стандарты, целевые показатели и т.п.), что, в частности, позволяет более точно оценивать итоги деятельности региональных органов исполнительной власти в социальной сфере;

- разработана и апробирована на практике «Методика приростов» для оценки результативности деятельности органов управления по социальному развитию субъектов Федерации, что позволяет использовать ее в практической деятельности региональных органов исполнительной власти в социальной сфере;

- разработана и апробирована на практике «Методика интервалов» для оценки результативности деятельности органов управления по социальному развитию субъектов Федерации. Усложнение расчетов в методике интервалов окупается большей содержательностью получаемых результатов. Методика предоставляет возможность проводить углубленный анализ социального развития регионов в ходе соответствующих научных и прикладных разработок.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертационной работы определяется тем, что в ней предложены теоретические подходы для решения ряда сложных задач в рамках оценки результатов деятельности региональных органов исполнительной власти в отраслях социального комплекса. В данном аспекте речь идет об уточнении понятийного аппарата, о формировании единой концепции построения частных и интегральных показателей результативности управления социальной сферой, о теоретическом обосновании инновационных технологий оценки результатов социального развития в субъектах Федерации.

Практическая значимость полученных результатов состоит в том, что они смогут использоваться: - федеральными, региональными и местными органами власти при разработке и внедрении инновационных технологий управления отраслями социального комплекса (здравоохранении, образовании, ЖКХ и т.п.); - контрольными органами, институтами гражданского общества и т.п. для оценки результатов социального развития на той или иной территории; - в учебном процессе образовательных учреждений, обеспечивающих подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, что подтверждается справками о внедрении.

Апробация результатов исследования. Важнейшие результаты исследования докладывались автором на 5 Международных и 1 Всероссийской научных конференциях. Разработки автора применяются в практической деятельности: Правительство Ленинградской области, Комитет по местному самоуправлению межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области передана методика «Расчёт показателей результативности государственного управления социальной сферой».

Кроме того, результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе Санкт-Петербургского государственного экономического университета при чтении дисциплин: «Система государственного и муниципального управления», «Региональная экономика и управление», «Государственное регулирование экономики», «Стратегическое планирование».

Публикации. Основные теоретические и методологические положения диссертации отражены в 11 научных работах автора общим объемом

5,53 п.л. (в т.ч. авторских – 4,14 п.л.), в том числе: статей в журналах из списка ВАК - 3; других статей, тезисов докладов и т.п. – 8.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка литературы и двух приложений. Объем основного текста составляет 144 страницы, библиография включает 233 наименования источников.

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, показана степень разработанности темы, сформулированы цели и задачи работы, определены ее научная новизна и практическая значимость, охарактеризованы наиболее существенные результаты исследования и показана их достоверность.

В **главе I** «Особенности современного развития социальной сферы в России» показаны основные особенности социальной сферы как объекта государственного управления, уточнен соответствующий понятийный аппарат и проведен экономико-статистический анализ новейших тенденций в социальном развитии Российской Федерации.

В **главе II** «Концептуальные аспекты оценки результатов деятельности региональных органов власти в социальной сфере» проводится анализ различных подходов к оценке результатов государственного управления, при этом особо выделяются вопросы экономической и социальной эффективности, а также проблема эффективности государственного управления.

В **главе III** «Частные и интегральные оценки результатов деятельности региональных органов исполнительной власти в социальной сфере» рассмотрены проблемы формирования частных показателей результативности деятельности органов государственного управления в социальной сфере, а также вопросы построения их оценок и определения степени их значимости.

В **главе IV** «Прикладные аспекты определения результативности деятельности региональных органов исполнительной власти в социальном комплексе» изложены результаты разработок автора по формированию двух прикладных методик (методики приростов и методики интервалов) и их практической проверке на базе данных по субъектам Федерации из Северо-Западного федерального округа за 2010-2012 гг.

В **заключении** дано краткое изложение основных результатов и выводов из проделанной работы, приводятся рекомендации по использованию его итогов в практике деятельности органов управления социальной сферой.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Одним из важнейших объектов в системе государственного управления Российской Федерации является социальный комплекс, в

развитии которого в настоящее время наблюдаются противоречивые тенденции.

В социальном государстве – Российской Федерации - в настоящее время отсутствуют законодательно закрепленные дефиниции для таких важнейших терминов, как «социальная политика», «социальная сфера», «социальное развитие» и т.п. Однако, в правовом поле страны отсутствует «Социальный кодекс Российской Федерации», направленный на формирование единой принципиальной основы для управления социальной сферой страны. В диссертации предложено разработать и принять такой кодекс, предложена структура указанного кодекса, состоящая из 7 разделов, и предложено включить в него уточненные дефиниции для важнейших категорий (в частности, «социальная политика», «объект социальной политики», «субъект социальной политики», «предмет социальной политики», «цель социальной политики»).

В диссертации показаны основные структурные элементы системы управления социальным комплексом страны применительно к федеральному, региональному и местному уровню, и обращается внимание на некоторые современные тенденции ее развития. Обращаясь к наиболее значимому федеральному уровню, следует отметить, что управление социальным комплексом осуществляют 7 министерств и 8 федеральных агентств, служб и т.п. По подсчетам автора, в перечисленных структурах на конец 2012 г. было занято 63152 чел., в том числе на федеральном уровне - 4338 чел., на региональном – 58814 чел. На современном этапе развития социальной сферы России в ее рамках сформировалась сложная многоступенчатая система управления, в которой, однако нет единого центра. Содержательный экономико-статистический анализ тенденций в развитии социального комплекса существенно затрудняется несовершенством его статистической базы, поэтому в диссертации выдвинуто предложение о совершенствовании Общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОК 029-2007 в части детализации отраслей социальной сферы и расширении в официальных публикациях разделов, посвященных социальной политике. Финансирование социальной политики является основным приоритетом Российской Федерации на период 2015-2017 гг. Главная статья расходов - социальная поддержка граждан, оказание социально значимых услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры.

В диссертации анализируются многочисленные данные Росстата по развитию социальной сферы и показываются современные тенденции в ее развитии (демография, уровень жизни, здравоохранение, образование и т.д.).

2. Эффективность государственного управления следует рассматривать как самостоятельный аспект теоретических и прикладных разработок, наряду с традиционными видами: экономической, технической, экологической и социальной эффективностью. Необходи-

димо четко различать социальную эффективность и социальную результативность в деятельности органов власти.

В общем случае эффективность деятельности в тех или иных направлениях выражается соотношением эффекта (результатов) и сделанных для его достижения затрат. В настоящее время, наряду с устоявшимися традиционными ее видами (экономическая, техническая, экологическая и социальная эффективность), интенсивно развивается особое направление научных и прикладных разработок, связанное с оценкой эффективности государственного управления. В диссертации обращается внимание на тот факт, что при рассмотрении эффективности государственного управления подробно характеризуются показатели результатов государственного управления и обычно не упоминается необходимость сопоставления результатов и затрат на решение той или иной социальной проблемы. Таким образом, фактически речь идет об индикаторах *результативности* государственного управления. Предлагается уточненное определение для рассматриваемой нами категории: *результативность государственного управления определяется как степень реализации целей социально-экономической политики органов власти на данной территории*. Следует также выдвинуть предложение о включении этой категории в состав официально регламентированных терминов, включив ее, например, в Федеральный закон от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», либо в предложенный выше «Социальный кодекс Российской Федерации».

Важной особенностью анализа эффективности (результативности) государственного управления, является то, что госорганы разрабатывают и используют методики, направленные на анализ *собственных результатов* в социально-экономической политике. Анализ соответствующих подходов органов исполнительной власти позволяет выделить 4 главных направления этой работы: 1) решение концептуальных вопросов по оценке эффективности (результативности) деятельности органов власти; 2) оценка эффективности (результативности) органов исполнительной власти субъектов Федерации; 3) оценка эффективности (результативности) органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов; 4) оценка эффективности (результативности) деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц субъектов Федерации;

Из проведенного автором анализа видны многочисленные инновационные решения в плане рассматриваемой проблемы, в частности: прямая оценка населением эффективности деятельности органов власти; расширен круг оцениваемых объектов – от органов государственной власти субъектов Федерации до органов местного самоуправления и далее до руководителей соответствующих органов власти; в 2012 г. впервые появляются характеристики межнациональных и межконфессиональных отношений на

данной территории; постоянное введение инновационных решений в методологии; значительную долю показателей, используемых для оценки (в среднем 65-70%), составляют показатели результатов развития социальной сферы. Однако в соответствующих теоретических и прикладных разработках обычно смешиваются понятия «результативность» и «эффективность», используются подходы, основанные на адаптации хорошо разработанного теоретического аппарата *экономической* эффективности к исследованию *социальной* эффективности. Отправным аспектом при анализе социальной эффективности является вопрос о содержании термина «социальная результативность». *Социальная результативность* (результаты деятельности органов власти по управлению социальной сферой) выражается в изменении качества жизни населения на данной территории. *Социальная эффективность деятельности органов управления* – соотношение между результатами деятельности органов власти в социальной сфере (по частным или интегральным показателям) и затратами ресурсов (финансовых, трудовых, материальных и т.п.) на реализацию соответствующих проектов.

3. Частные показатели результативности государственного управления в социальной сфере имеют трехмерную структуру (фактический уровень, оценочный уровень, уровень значимости). Интегральные показатели социальной результативности могут быть построены на базе а) экономико-математических моделей; б) рейтинговых оценок; в) модели косвенных индикаторов.

Существуют следующие типы показателей: а) «*позитивные*», для которых органам управления необходимо обеспечить их рост; б) «*негативные*», для которых органам управления необходимо обеспечить их всемерное снижение; в) «*вариативные*», для которых органам управления необходимо обеспечить их оптимальное значение, повышая чересчур низкие параметры или понижая чересчур высокие характеристики. Анализ действующих нормативных актов показал, что привычные формы позитивных индикаторов занимают менее половины (около 45%) от используемых на практике показателей оценки эффективности (результативности) государственного управления в субъектах Федерации. При этом, независимо от их типа, частные показатели одновременно имеют и «второе измерение», которое представляет собой оценку состояния дел в том или ином направлении. В связи с этим в диссертации предлагаются уточненные определения: *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 сло-

вами «хорошо», «плохо», «много», «мало», «безразлично» и т.п. Необходимо подчеркнуть, что в диссертации идет речь только о построении и использовании объективных оценок. **Объектом оценки** результативности деятельности по управлению социальной сферой является социальный комплекс на данной территории. **Субъектом оценки** результативности деятельности по управлению социальной сферой является уполномоченный орган управления федерального, регионального или местного уровня либо независимая организация или группа лиц, осуществляющих мероприятия по проведению указанной оценки. **Предметом оценки** являются результаты деятельности органов власти по управлению социальной сферой на данной территории. **Целью оценки** является обоснование мероприятий органов власти по социальному развитию данной территории и повышению на этой основе качества жизни ее населения. **Критерием оценки** является величина частного показателя, которая принимается в качестве мерила для оценки результатов социального развития в соответствующем направлении. Систематизация прикладных разработок показывает, что **критерием оценки** могут служить совершенно разные показатели и величины, такие как: 1) *базисное фактическое значение данного показателя* социальной результативности на данном объекте; 2) *средняя арифметическая величина показателя* для данной группы объектов (например, субъектов Федерации из данного федерального округа); 3) *среднепрогрессивная величина показателя* для данной группы объектов, т.е. частное среднее, рассчитанное исходя из показателей, превышающих общее среднее (в т.ч. показатели «объекта-чемпиона»); 4) *социальные стандарты и нормативы*; 5) *целевые показатели социально-экономического развития* для того или иного объекта. Для позитивных показателей показатель объективной оценки будет тем выше, чем **большее** значение имеет их абсолютный или относительный уровень (см. рис. 1). Оценка для негативных показателей будет тем выше, чем **меньшее** значение имеет их абсолютный или относительный уровень. Оценка вариативных показателей получается тем выше, чем ближе их значение будет к некоторому оптимальному уровню (например, к уровню средней арифметической их величины для данной группы объектов, к целевому уровню, к соответствующему социальному нормативу и т.п.).

Автором разработана и предлагается для использования на практике единая формула (1) для расчета величины объективной оценки во всех трех представленных выше случаях (позитивные, негативные и вариативные показатели):

$$R = \frac{\Phi - H}{W - H} \times 100\% \quad (1)$$

где R - оценка для фактического значения показателя результативности управления, Φ - фактическое значение показателя, W - лучшее (норматив-

ное, среднеарифметическое и т.п.) значение показателя для данной группы объектов, H – худшее значение показателя для данной группы объектов.

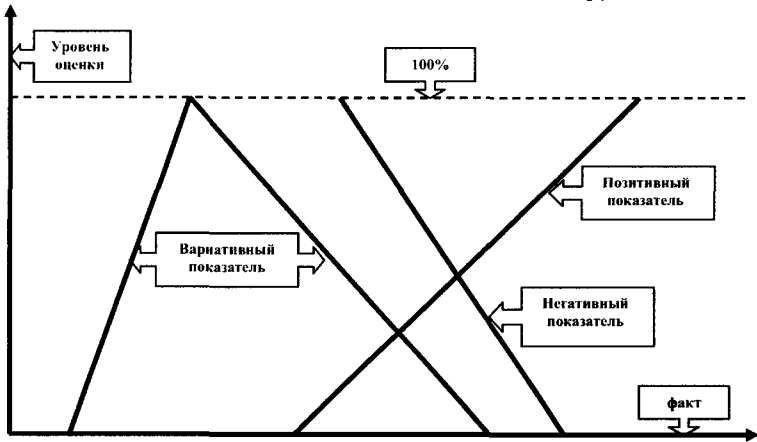


Рис. 1. Условный вид зависимости уровня объективных оценок от фактических значений показателей

Величина R принимает следующий ряд значений: $R = 0\%$ – если фактическая величина частного показателя принимает *худшее* из возможных значений; $R = 100\%$ – если фактическая величина частного показателя принимает *лучшее* из возможных значений; $0 < R < 100$ – если фактическая величина частного показателя принимает одно из промежуточных значений между худшим и лучшим (оптимальном, нормативном) значениями показателей. Рассчитанные по формуле (1) показатели оценки имеют стандартную размерность (от 0 до 100%) и одинаковое социально-экономическое содержание, что позволяет сравнивать их между собой как по отдельным показателям, так и по выбранной группе объектов (например, субъектов Федерации).

После расчета фактических значений показателя и построения его объективной оценки на основе одного из представленных выше критериев, крайне важным для практики управления становится определение степени значимости или степени приоритетности данного направления социального развития и, соответственно, его социальной результативности. В качестве конкретных примеров в диссертации приводятся: а) приоритетные национальные проекты; б) перечни приоритетов, представленные в Концепции-2020 и т.п. При близости содержания таких категорий, как «значимость» и «приоритет», тем не менее, следует видеть их различия на примере уточненных автором определений:

«*значимость*» - характеризует количественный вклад данного частного показателя социальной результативности в интегральный индикатор социального результата управления;

«**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.).

При построении показателей приоритетности наиболее качественным методом являются метод рейтинговых оценок и метод парных сравнений, процедуры которого кратко характеризуются в диссертации применительно к проблематике исследования.

Завершающей стадией разработок по вопросам результативности государственного управления в социальной сфере выступает построение интегральных показателей результатов управленческих решений. Практически единственным решением в данной ситуации является конструирование искусственных интегральных (обобщенных, сводных, синтетических) индикаторов.

4. Разработка прикладных методик для оценки результатов деятельности органов государственного управления в социальном комплексе, в частности «методики приростов» и «методики интервалов»

Детальный анализ нормативных актов и научных публикаций позволяет определить индикаторы социальной результативности для прикладных разработок в органах государственной власти. Вслед за этим в диссертации представлены две прикладные методики: а) методика приростов; б) методика интервалов. Для практической проверки обе методики были отработаны на базе статистики по 21 показателю социального развития для 9 субъектов Федерации из Северо-Западного федерального округа за 2010-2012 гг.

В рамках методики приростов для каждого конкретного показателя в качестве критерия используется его базисный уровень (в нашем примере – уровень 2010 г.), который во всех случаях приравнивается 100 процентам. Результаты деятельности органов управления оцениваются на основе средней величины приростов (Π_j), которая для всей совокупности оценочных показателей на j -том объекте рассчитывается по формуле (2):

$$\Pi_j = \frac{\sum_i \Pi_{ij}^{\text{позитив}} - \sum_i \Pi_{ij}^{\text{негатив}} \pm \sum_i \Pi_{ij}^{\text{стабильность}}}{n} \quad (2)$$

где Π_{ij} – прирост i -того показателя на j -том объекте, n – общее число показателей оценки. Величина Π_j демонстрирует, на сколько, в среднем, процентов возросли частные показатели результативности на данном объекте.

Расчеты частных и интегральных оценок результативности деятельности органов власти в социальной сфере могут считаться относительно завершёнными, если будет проведен **анализ** соответствующих показателей социальной результативности, основные направления которого предлагаются в диссертации: 1) анализ общих тенденций в результатах развития

социальной сферы на данной территории (группы территорий); 2) анализ результатов социального развития применительно к отдельным объектам в рамках той или иной их совокупности (например, субъектам Федерации из данного федерального округа); 3) анализ результатов по отдельным направлениям социального развития, например, в рамках тех или иных отраслей социальной сферы (здравоохранение, образование, ЖКХ и т.д.).

В рамках указанных направлений методика приростов помогает выявить следующие результаты: за период 2010-2012 гг. в СЗФО произошло падение интегрального прироста результатов деятельности органов государственного управления в социальной сфере СЗФО на 0,9%; максимальный прирост (2,0%) имела Калининградская область, а худшие результаты (-2,8%) были выявлены в Мурманской области; итоги расчетов по отдельным направлениям развития социальной сферы в СЗФО показывают: а) здравоохранение: худший результат характерен для Ленинградской области (-2,3%); б) в образовании: следует обратить внимание на Ленинградскую область (-8,9%), Новгородскую область (-7%) и Псковскую область (-7%) и т.д. Таким образом, детализация показателей результативности развития социальной сферы регионов позволяет вскрыть в ней отрицательные тенденции и выработать меры по исправлению создавшейся ситуации.

Что касается «методики интервалов», то для построения частных индикаторов оценки в ней используется формула (1). Важнейшим преимуществом методики интервалов является то, что значения искомым оценочных индикаторов зависят не только от натуральной величины данного показателя, но также и от ситуации на других объектах в изучаемой совокупности (например, в других субъектах Федерации из СЗФО). В методике интервалов на основе оценки для частных показателей сначала определяются интегральные показатели оценки \bar{R}_{ij} по отдельным i -тым направлениям (в нашем примере – здравоохранение, образование, жилищно-коммунальный комплекс, учреждения культуры и отдыха) для j -того объекта по формуле (3):

$$R_{ij} = \frac{\sum_k R_{ijk}}{n} \quad (3)$$

где R_{ijk} - рассчитанные по формуле (1) частные показатели результативности в рамках i -того направления, j – номер субъекта Федерации, k – номер показателя в пределах данного направления, n – число показателей соответствующего направления. Итоги расчетов интегральных оценок приведены в таблице 1. Из итогов таких расчетов (см. табл.1) видно, что интегральная оценка развития социальной сферы в СЗФО составляла 0,523 в 2010 г. и повысилась за два года на +0,012, т.е. до 0,535 в 2012 г. При этом интегральные показатели субъектов Федерации в 2012 г. находились в промежутке от 0,343 (наихудшее значение - Ленинградская область) до

0,692 (наилучшее значение - Архангельская область).

Таблица 1 - Интегральные оценки по направлениям развития социальной сферы в субъектах Федерации из СЗФО в 2010-2012 гг.

№	Территория	Год	Интегральные оценки по направлениям				Интегральные оценки по субъектам Федерации \bar{R}
			Здравоохранение	Образование	Жилищно-коммунальный комплекс	Учреждения культуры и отдыха	
1	РКа	2010	0.443	0.724	0.532	0.622	0.574
2		2012	0.491	0.542	0.612	0.423	0.531
3	РКо	2010	0.662	0.704	0.399	0.469	0.571
4		2012	0.692	0.609	0.297	0.573	0.538
5	АО	2010	0.665	0.643	0.689	0.901	0.699
6		2012	0.702	0.721	0.556	0.886	0.692
7	ВО	2010	0.334	0.447	0.521	0.514	0.445
8		2012	0.360	0.576	0.523	0.779	0.528
9	КО	2010	0.127	0.389	0.452	0.448	0.340
10		2012	0.298	0.468	0.728	0.318	0.472
11	ЛО	2010	0.231	0.200	0.245	0.658	0.287
12		2012	0.200	0.212	0.646	0.287	0.343
13	МО	2010	0.777	0.829	0.342	0.444	0.620
14		2012	0.774	0.689	0.299	0.428	0.565
15	НО	2010	0.470	0.680	0.764	0.265	0.585
16		2012	0.478	0.768	0.755	0.161	0.595
17	ПО	2010	0.410	0.484	0.924	0.458	0.585
18		2012	0.406	0.557	0.806	0.301	0.549
В среднем по СЗФО		2010	0.458	0.566	0.541	0.531	0.523
		2012	0.489	0.571	0.580	0.462	0.535

РКа – Республика Карелия; РКо – Республика Коми; АО – Архангельская обл.; ВО – Вологодская обл.; КО – Калининградская обл.; ЛО – Ленинградская обл.; МО – Мурманская обл.; НО – Новгородская обл.; ПО – Псковская обл.

В 2012 г. интегральный показатель оценки приобретает лучшее значение ($\bar{R}=0,580$) для жилищно-коммунальной сферы, тогда как худший его уровень ($\bar{R}=0,462$) характерен для сферы культуры и отдыха. Таким образом, применение методики приростов и методики интервалов в разрезе отдельных субъектов Федерации и отдельных направлений позволяет выявить наиболее неблагополучные территории и выявить те конкретные аспекты, которые являются основными причинами допущенного отставания в развитии социальной сферы. Итоги такого анализа являются исходной предпосылкой для выработки соответствующих управленческих решений в органах власти субъектов Федерации.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. В диссертации подробно раскрыты особенности современного этапа в развитии социального комплекса России, показаны особенности системы управления социальным комплексом и представлены уточненные формулировки для 20 основных терминов социальной политики

2. Проведен подробный анализ и показаны взаимосвязи основных категорий, прежде всего таких, как «эффективность государственного управления», «социальная эффективность» и «социальная результативность».

3. Определены и обоснованы три типа частных показателей результативности (негативные, позитивные и вариативные) и показаны особенности построения их объективных оценок, а также оценок их значимости. Представлены подходы к построению интегральных оценок социального развития.

4. Разработана авторская технология отбора показателей для характеристики результативности деятельности органов власти в социальной сфере России и представлены для конкретных разработок две готовые методики для построения соответствующих оценок (методика приростов и методика интервалов).

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Джигкаев З.Ф. Принципы построения результативных показателей государственного управления в социальной сфере / З.Ф. Джигкаев, Н.Д. Эмиров // Научный журнал НИУ ИТМО Серия «Экономика и экологический менеджмент» (электронный журнал) -2014. - №1: URL: http://economics.ihbt.ifmo.ru/ru/article/9005/osobennosti_upravlencheskoj_deyatelnosti_v_socialnoy_sfere.htm свободный (0,5/0,25 п.л.);

2. Джигкаев З.Ф. Три измерения показателей эффективности государственного управления / З.Ф. Джигкаев // Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал.- 2014. - №2 (50). С. 99-102 (0,9 п.л.);

3. Джигкаев З.Ф. Формирование оценочных показателей в социальной сфере / З.Ф. Джигкаев // Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал.- 2015. - №1. С. 299-303 (1 п.л.).

4. Джигкаев З.Ф., Частные и интегральные оценки социального развития // Энергосбережение и повышение энергоэффективности в регионах. Энергетическая и экологическая безопасность - новый приоритет государственной политики. Актуальные проблемы управления экономикой региона / З.Ф. Джигкаев, Н.Д. Эмиров. -СПб.: ПЭИПК, 2014. - 235 с. С. 166 - 173 (0,6/0,3 п.л.);

5. Джигкаев З.Ф. Методика приростов как инструмент оценки результатов управления социальной сферой в субъектах федерации /З.Ф.Джигкаев // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. - 2014. №1 (4). С. 203-206 (0,25 п.л.)

6. Джигкаев З.Ф. Теоретико-методологические подходы к оценке социальных результатов управленческих решений в государственных орга-

нах власти // Современные подходы к трансформации концепций государственного регулирования и управления в социально-экономических системах [Текст]: материалы 3-й международной научно-практической конференции (19 февраля 2014 года), / З.Ф. Джигкаев, редкол.: Горохов А.А. (отв. ред.). - Курск: Юго-Зап. гос. ун-т, 2014. 369 с. С. 109- 112 (0,25 п.л.);

7. Джигкаев З.Ф. Методический подход к мониторингу социального развития субъектов Федерации // Современные подходы к трансформации концепций государственного регулирования и управления в социально-экономических системах: Сборник научных трудов 4-й Международной научно-практической конференции (18-19 февраля 2015 года) / З.Ф. Джигкаев, Н.Д. Эмиров, редкол.: Горохов А.А. (отв. ред.). - Курск: Юго-Зап. гос. ун-т., 2015. 481 с. С. 475 - 480 (0,66/0,33 п.л.);

8. Джигкаев З.Ф. Оценка показателей эффективности государственного правления // Инновационное развитие общества в период модернизации: экономические, социальные, политические, правовые закономерности и тенденции: Материалы международной научно-практической конференции (24 марта 2014 г.) - в 3-х частях - Ч.1 / З.Ф. Джигкаев, отв. ред. В.И. Долгий, А.И. Карпович. - Саратов: Изд-во «Академия управления». 2014. -192 с. С. 156-159 (0,25 п.л.);

9. Джигкаев З.Ф. Социальные функции электронного правительства // Проблемы совершенствования управления социально-экономическими и политическими процессами в современном обществе: сборник материалов II международной научно - практической конференции / З.Ф. Джигкаев, Н.Д. Эмиров, под ред. И.А. Агеевой. - Магнитогорск, 2014. - 358 с. С. 102-110 (0,6/0,3 п.л.).

10. Джигкаев З.Ф. Региональные особенности к формированию государственной молодежной политики // Актуальные проблемы управления экономикой региона: материалы IX Всероссийской науч.-практич. конф. с международ. участ., 24-25 мая 2012 г. / З.Ф. Джигкаев, Н.Д. Эмиров, редкол.: А.Г. Будрин (от.ред.) [и др.]. -СПб.: СПбГИЭУ: Любавич, 2012. - 410 с. С. 360 - 365. (0,42/0,21 п.л.);

11. Джигкаев З.Ф. Проблемы формирования государственной молодежной политики // Пятый научный конгресс студентов и аспирантов ИНЖЭКОН-2012. 25, 26 апреля 2012 г. Науч.-практи. конф. факультета региональной экономики и управления: тез. докл. / З.Ф. Джигкаев, Н.Д. Эмиров, редкол.: Б.М. Генкин (отв. ред.) [и др.]. -СПб.: СПбГИЭУ, 2012. -107 с. С. 26-27 (0,13 п.л.).