

ББК 66.033.141

Принципы построения результативных показателей государственного управления в социальной сфере

Д-р экон. наук, доцент **Н.Д.Эмиров** emir288@front.ru

*Санкт-Петербургский государственный
экономический университет*

191023 Санкт-Петербург, ул.Садовая д.21

Джигкаев З.Ф. zaur151189@mail.ru

*Санкт-Петербургский государственный
экономический университет*

191023 Санкт-Петербург, ул.Садовая д.21

Анализ эффективности государственного управления является одной из самых актуальных проблем как в теории, так и на практике. Для дальнейшего развития социально ориентированного государства в России все более важным становится исследование теоретико-методологических проблем определения социальной эффективности. Автор дает обзор современных подходов к категории «социальная эффективность», предлагает уточненное ее определение, выявляет типологические подходы к расчетам ее показателей. Выводы автора подкрепляются конкретными примерами из практики деятельности органов государственной власти в современной России.

Ключевые слова: государственное управление, социальная эффективность, показатели социальной эффективности, эффективность государственного управления.

Principles of construction effective indexes for state administration in social sphere

Doc. econ. sci. **Emirov N.D.** emir288@front.ru

*The St.-Petersburg state economic university
191023 Sankt-Peterburg ul.Sadovaya d.21*

Dzhigkaev Z.F. zaur151189@mail.ru

*The St.-Petersburg state economic university
191023 Sankt-Peterburg ul.Sadovaya d.21*

Analysis of efficiency of the state management is one of the most topical issues both in theory and in practice. For the further development of socially-oriented state in Russia is becoming increasingly important in the study of theoretical and methodological problems of definition of the social effectiveness. The author gives a review of modern approaches to the category of «social efficiency», offers refined its definition, reveals typological approaches to the calculation of its parameters. The author's conclusions is supported by specific examples from the practice activity of bodies of state power in Russia.

Key words: public administration, social effect, social indicators of efficiency, effectiveness of the state management.

Анализ проблем повышения эффективности системы государственного управления является одним из наиболее актуальных направлений науки и практики. В рамках данного направления обнаруживается еще достаточно большое число задач, для которых пока не найдено общепринятых решений. Одной из таких задач является вопрос об оценке социальных результатов управленческих решений в органах власти того или иного уровня.

Специальный анализ подходов, имеющихся в новейших научных публикациях, позволяет предложить уточненное определение: *социальным результатом деятельности органов государственного управления следует считать изменение уровня социального развития на данном объекте управления за данный период. Частные показатели социального результата характеризуют его в данном частном аспекте (например, результат жилищного строительства в отчетном периоде), тогда как интегральные показатели дают обобщающую характеристику социальных результатов одновременно по нескольким аспектам.*

При решении проблемы построения частных показателей социального результата почти сразу же приходится сталкиваться с весьма важной методологической проблемой, на которую в публикациях не обращается должного внимания: используемые в практике управления множество частных характеристик для тех или иных аспектов социального развития следует разделять на два **противоположных** типа:

1) **«позитивные»** показатели, для которых органам управления необходимо обеспечить их рост (например, уровень обеспеченности жильем, уровень обеспеченности детскими дошкольными учреждениями и т.п.).

2) **«негативные»** показатели, для которых органам государственной власти необходимо обеспечить их снижение при реализации социальной политики (например, процент ветхого и аварийного жилья, уровень преступности, уровень бедности и т.п.) [1, с.32-33].

Достаточно очевиден тот факт, что построение искомых интегральных оценок социальных результатов государственного управления может реализоваться только при достижении полной сравнимости имеющихся данных как по отдельным показателям социального развития, так и по всем частным объектам управления [2].

Первым шагом в решении указанной частной задачи является нормирование тем или иным способом частных показателей социального развития. На данном этапе исследований используются три типовых варианта в построении нормированных частных оценок для социальных результатов деятельности органов власти:

Вариант 1: сравнение частных показателей социального развития со средним уровнем по данной совокупности объектов управления (муниципальных образований, субъектов Федерации и т.п.). Так, например, Федеральной целевой программой «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» была регламентирована Методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, при этом

базой для оценки выступают средние значения того или иного показателя по Российской Федерации [3].

Расчеты результатов социального развития начинаются с определения нормированных на среднеарифметические значения каждого из показателей социального развития по формулам, представленным в таблице 1.

Таблица 1. Расчет нормированных показателей социального развития (база оценки – среднее арифметическое по совокупности объектов).

у, Y – позитивные показатели			u, U – негативные показатели		
Б	О	Δ - прирост нормированного показателя	Б	О	δ- прирост нормированного показателя
1	2	3	4	5	6
$p_{ij}=y_{ij}/\tilde{y}_j$	$P_{ij}=Y_{ij}/\tilde{Y}_j$	$\Delta_{ij} = P_{ij} - p_{ij}$	$q_{ij}=u_{ij}/\tilde{u}_j$	$Q_{ij}=U_{ij}/\tilde{U}_j$	$\delta_{ij} = Q_{ij} - q_{ij}$

К таблице 1 необходимо сделать ряд пояснений:

- 1) i, j – соответственно, номера объектов и показателей, при этом $i \in [1, m], j \in [1, n]$;
- 2) y_{ij}, u_{ij} - конкретные значения по данному i -тому объекту для j -того показателя в базисном периоде; Y_{ij}, U_{ij} – то же для отчетного периода;
- 3) \tilde{y}_j, \tilde{u}_j – средние значения j -того (соответственно, позитивного или негативного) показателя за базисный период по совокупности из m объектов управления;
- 4) все частные показатели за базисный и отчетный периоды нормируются для сопоставимости на величину соответствующей **базисной** средней.

Из таблицы 1 нетрудно видеть, что:

- прирост нормированного позитивного показателя (т.е. $\Delta_{ij} > 0$) говорит об **улучшении** положения в соответствующем направлении (например, рост строительства жилья, обеспеченности детскими дошкольными учреждениями, спортивными сооружениями и т.п.),

- прирост нормированного негативного показателя (т.е. $\delta_{ij} > 0$) говорит об **ухудшении** положения в соответствующем направлении (например, рост показателей бедности, заболеваемости, преступности и т.п.).

Искомые интегральные показатели результатов социального развития (R) могут быть построены для двух различных случаев:

- а) для одного i -того объекта – по формуле (2):

$$R_i = \frac{1}{n} \sum_j (\Delta_{ij} - \delta_{ij}) \tag{2}$$

Для выбранного нами данного i -того объекта величина R_i показывает усредненный размер прироста нормированных социальных показателей за отчетный период. Это и следует считать социальным результатом управления данным объектом.

б) соответственно для всей совокупности рассматриваемых нами объектов – по формуле (3):

$$R = \frac{1}{m} \sum_i R_i \quad (3)$$

Рассчитанная по формуле (3) величина R показывает усредненный размер прироста нормированных социальных показателей за отчетный период по всем объектам из данной совокупности (например, субъектов Федерации из данного федерального округа). Это и следует считать социальным результатом управления данной совокупностью объектов.

Вариант 2: сравнение частных показателей социального развития с их среднепрогрессивным уровнем. Среднепрогрессивной величиной в статистике принято называть частную среднюю, рассчитанную только по показателям, превышающим генеральную среднюю для данной совокупности. Однако на практике применяется более рациональное решение, когда среднепрогрессивный уровень социального показателя рассчитывается по следующему способу:

а) для позитивного показателя (например, размер жилой площади на 1 чел. в данном субъекте Федерации) отбираем 10-15% от общего числа объектов, имеющих **самые высокие** достижения по данному показателю и для этой частной совокупности рассчитываем частное среднее;

б) для негативного показателя (например, удельный вес ветхого и аварийного жилья) отбираем 10-15% объектов, имеющих **самые низкие** значения по данному показателю и для этой частной совокупности рассчитываем частное среднее [4, с.10].

Для рассматриваемого варианта 2 оценка уровня социального развития получается сложнее, чем при варианте 1. Основная трудность состоит в построении одинаковых процедур для нормирования и позитивных и негативных показателей. Специальный анализ позволяет предложить единую принципиальную схему расчетов для того и другого случая по формуле (4):

$$\begin{array}{l} \text{нормированный} \\ \text{уровень соц. развития} \\ \text{по данному показателю, \%} \end{array} = \frac{\text{факт. уровень} - \text{худший уровень}}{\text{ср. прогресс. уровень} - \text{худший уровень}} \times 100 \quad (4)$$

При использовании формулы (4) как для позитивного, так и для негативного типов показателей смысл итогов расчета совершенно одинаков: нормированный уровень социального развития по данному j -тому показателю демонстрирует органу управления, на сколько процентов данный показатель «продвинулся» к своему среднепрогрессивному значению, если отправным (нулевым) уровнем мы всегда будем считать самый худший объект.

Исходя из результатов предыдущего рассмотрения, можно далее строить интегральные показатели результатов социального развития:

а) для одного i -того объекта (R_i) – по формуле (5):

$$R_i = \frac{1}{n} \sum_j (\Delta_{ij} + \delta_{ij}) \quad (5)$$

Обратим внимание на то, что в соответствии с принятой нами методологией величина δ_{ij} при использовании варианта 2 будет всегда иметь отрицательный знак, и по этой причине формулы (3) и (5) выглядят по разному. Для выбранного нами i -того объекта величина R_i , рассчитанная по формуле (5), показывает средний размер прироста нормированных социальных показателей за отчетный период. Это и следует считать социальным результатом управления данным объектом.

б) соответственно для всей совокупности рассматриваемых нами объектов – по формуле (6):

$$R = \frac{1}{m} \sum_i R_i \quad (6)$$

Рассчитанная по формуле (6) величина R показывает средний размер прироста нормированных социальных показателей за отчетный период по всем объектам из данной совокупности (например, субъектов Федерации из данного федерального округа). Это и следует считать социальным результатом управления данной совокупностью объектов.

Вариант 3: сравнение частных показателей социального развития с соответствующими социальными стандартами, нормами, нормативами, целевыми показателями и т.п.

Процедуры расчетов в варианте 3 практически полностью совпадают с таковыми для варианта 2, только вместо среднепрогрессивного уровня в них всюду будут фигурировать социальные стандарты, нормы и нормативы.

Наряду с рассмотренными выше тремя вариантами на практике имеются попытки использовать такие подходы, когда интегральные показатели результатов социального развития формируются «естественным» путем и выражаются через те или иные «косвенные» показатели. В качестве конкретных примеров приведем два возможных в данном случае варианта.

Вариант 4: использование рейтинговых шкал для формирования интегральных оценок результатов социального развития. В качестве иллюстрации приведем примеры из практики:

А) по методике Всемирного банка на базе нескольких сотен показателей формируются рейтинги стран мира по характеристикам качества и эффективности государственного управления. При этом используются шесть индексов, отражающих различные параметры государственного управления:

1. Учет мнения населения и подотчетность государственных органов.

2. Политическая стабильность и отсутствие насилия.
3. Эффективность работы правительства.
4. Качество законодательства.
5. Верховенство закона.
6. Сдерживание коррупции.

По каждому из шести индексов то или иное государство получает свой рейтинг, однако общий итоговый рейтинг не составляется [5];

Б) в России следует отметить прикладную инновационную разработку К.И.Головщинского по формированию рейтинга качества государственного управления в субъектах Федерации [6];

Вариант 5: использование т.н. «косвенных показателей» для интегральной оценки результатов социального развития. Сущность метода состоит в том, что при невозможности прямой интегральной оценки социальных результатов управленческих решений можно попытаться выявить один такой показатель, который по самой своей природе интегрирует действие множества частных факторов социального развития. Те или иные изменения указанных факторов «сливаются» в выбранном нами косвенном показателе в единое целое, которое может быть зарегистрировано и использовано как интегральный показатель социальных результатов. Приведем для иллюстрации два примера:

а) Показатель «число обращений населения в органы исполнительной власти». Так, по имеющимся данным, в 2012 году количество поступивших только в адрес органов прокуратуры обращений превысило 3 миллиона 600 тысяч, из них почти 1 миллион жалоб был принят на личном приеме, при этом удовлетворяются каждое пятое из разрешенных обращений [7];

б) Показатель «численность выбывших из Российской Федерации». Выезд из страны обусловлен целым рядом факторов, формирующих интегральную оценку качества жизни в стране: уровень оплаты труда, жилищные условия, степень развития здравоохранения, психологическая атмосфера в обществе и многое другое. Одним из следствий взаимодействия всех указанных факторов с требованиями человека к качеству жизни является принятие тем или иным числом граждан решения о выезде за рубеж на постоянное место жительства. Численность таких контингентов приводится в официальной статистике Росстата, согласно которой в 2009 г. из России выбыло 32458 чел., в 2010 г. – 33578 чел., в 2011 г. – 36774 чел.[8], что дает среднегодовой прирост в 6,4 процента;

Таким образом, для оценки социальной эффективности государственного управления необходимо построить частные и интегральные показатели социальных результатов деятельности органов государственной власти в том или ином отчетном периоде. При этом основная трудность состоит в построении достаточно сложных процедур, позволяющих сформировать сначала частные, а затем и интегральные нормированные показатели результатов социального развития на том или ином объекте. Нормирование частных показателей обеспечивает возможность их сравнения (между разными объектами), и их одинаковый содержательный смысл (для разнокачественных показателей). После это-

го становится возможным такой шаг, как прирост результатов социального развития в отчетном периоде по сравнению с базисным. Таким результатом предлагается считать прирост нормированных уровней социального развития (частных и интегральных) за данный отчетный период.

Рассмотренные выше пять типовых подходов к построению результативных показателей социального развития позволяют обоснованно ставить и решать задачи по оценке социальной эффективности государственного управления для того или иного объекта (группы объектов).

Список литературы

1. Эмиров Н.Д. Инновационные технологии управления в социальной сфере: автореф. дис. на соиск. учен. степ. д. э. н.: специальность 08.00.05 <Экономика и управление народным хозяйством по отраслям и сферам деятельности> / [С.-Петерб. гос. ун-т экономики и финансов]. - Санкт-Петербург, 2012. - 38 с.
2. Айвазян С.А. Интегральные индикаторы качества жизни населения: их построение и использование в социально-экономическом управлении и межрегиональных сопоставлениях / С.А. Айвазян. - М.: ЦЭМИ, 2000. - 117 с.
3. О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)»: Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.01.2014).
4. Асеев В.Г. Нормативы развития социальной сферы. – СПб: ИНФО-Да, 2008. - 19 с.
5. Качество государственного управления. URL: <http://www.center-yf.ru/data/Menedzheru/Kachestvo-gosudarstvennogo-upravleniya.php> (дата обращения: 30.12.2013).
6. Головщинский К.И. Результаты мониторинга качества государственного управления на региональном уровне. URL: http://www.hse.ru/data/336/668/1234/20060405_golovshinsky.doc (дата обращения: 30.12.2013).
7. Егоров И. Первое правило прокурора // Российская газета. - 2013. - 12 декабря.
8. Российский статистический ежегодник – 2012 год. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_13/Main.htm (дата обращения: 03.01.2014).