

индикативный подход к оценке реализации государственной политики по повышению качества жизни населения

Аннотация

На современном этапе социально-экономического развития России актуальным и проблемным вопросом является формирование системы оценки результативности и эффективности проведения государственной социальной политики (ГСП). На практике используются различные показатели оценки качества жизни населения, однако они не учитывают в полной мере многообразия проявления качества и уровня жизни. Считаем, что индикативный подход позволит сформировать систему целевых показателей, отражающих изменения в качестве и уровне жизни населения в результате проведения ГСП.

Ключевые слова: государственная социальная политика, уровень и качество жизни населения, индикаторы, индикативный подход

**Чернова
Вера Александровна**
аспирантка,
Сибирская академия
финансов и банковского
дела, г. Новосибирск,
ст. преподаватель
кафедры экономики,
Институт экономики и
управления Хакасского
государственного
университета
им. Н.Ф. Катанова,
г. Абакан
v1974n1995@yandex.ru

В условиях динамичного развития социально-экономических процессов в РФ требуется модернизация всех сфер экономики. Характерным признаком процесса модернизации является появление новых требований к системе управления всех уровней. При этом особое внимание уделено процессу публичного управления.

Д.э.н. Н.В. Фадейкина под публичным управлением социально-экономическим развитием подразумевает «деятельность органов государственного управления, направленную на реализацию установленных в отношении данного типа пуб-

лично-правового образования (ППО) функций и предоставление стандартизированных государственных (муниципальных) услуг на основе принципов транспарентности, легитимности, демократичности, стратегического партнерства и социальной ответственности власти, населения и бизнеса, обеспечения устойчивой обратной связи, активного привлечения к процессу управления гражданского общества, осуществляемую в условиях применения современных методов инфокоммуникационного взаимодействия всех заинтересованных в эффективном публичном управлении сторон в целях обеспечения устойчивого развития ППО и повышения качества жизни» [4].

Актуальные вопросы формирования системы целевых показателей оценки проведения государственной социальной политики (ГСП)

Актуальным и проблемным вопросом становится формирование системы показателей, которые позволили бы оценить результативность и эффективность проведения государственной социальной политики (ГСП).

Именно индикативный подход позволяет сформировать систему целевых показателей, отражающих изменения в качестве и уровне жизни населения в результате реализации ГСП и позволяющих, в определенной степени, предвидеть дальнейшее развитие социальных процессов. «Центральным элементом индикативного подхода является индикатор – интегральный показатель, количественно определяющий качественные характеристики того или иного события, процесса, явления... носит векторный характер, т.е. направленный во времени» [1].

Снижение реальных доходов населения и увеличение безработицы, которые характерны для периодов рецессии и стагнации, увеличивают роль государства по снижению социальной напряженности в обществе. С одной стороны, государство обязуется исполнять взятые на себя социальные обязательства. С другой стороны, для экономики в ближайший период времени по прогнозам Министерства экономического развития [24] будет характерна

снижение реальных доходов населения и увеличение безработицы, которые характерны для периодов рецессии и стагнации, увеличивают роль государства по снижению социальной напряженности в обществе

**крупные исследования
проводятся
институтом Легатум
(Legatum Institute)
с 2008 г. в различных
сферах, что позволяет
рассчитывать
сводный индекс
Процветания**

стагнация, а значит, будут ограничены и финансовые возможности бюджета.

Всемирный банк так же снизил прогнозные значения темпов экономического роста России: в 2013 г. – с 1,8% до 1,3%, на 2014 г. понижен с 3,1% до уровня 2,2%, а на 2015 г. – 2,7% [17]. По исследованиям компании The Economist Intelligence Unit, по уровню социальной напряженности в 2014 г. Россия отнесена к группе государств со «средним уровнем рисков» [18].

Согласно исследованиям Всемирного банка [19] (World Bank staff estimates), в структуру национального богатства (см. *табл. 1*) включен неосязаемый капитал (человеческий, социальный и т.д.), на который оказывает влияние проводимая государственная социальная политика. В свою очередь, неосязаемый капитал оказывает влияние на экономическое развитие и рассчитывается по следующей формуле:

$$IC = TW - PC - NC - NFA,$$

где *IC* – неосязаемый капитал (*Intangible Capital*); *TW* – полное богатство (*Total Wealth*); *PC* – производственный капитал (*Produced Capital*); *NC* – природный капитал (*Natural Capital*); *NFA* – чистые иностранные активы (*Net Foreign Assets*).

Анализ данных *таблицы 1* позволяет говорить, что в беднейших странах отводится немаловажная роль природному и физическому капиталу, а в богатых странах именно неосязаемый капитал стоит во главе экономического развития.

Крупные исследования проводятся институтом Легатум (Legatum Institute) с 2008 г. в различных сферах, что позволяет рассчитывать сводный индекс Процветания. Как видно из данных *таблицы 2*, четыре из 8 используемых индикаторов непосредственно относятся к уровню и качеству жизни, а еще 4 обеспечивают в перспективе его создание и развитие.

Индекс Процветания Legatum 2013 г. основан на 89 различных переменных, проанализированных в 142 странах мира, сгруппированных в 8 индикаторов: экономика, предпринимательство и возможность, управление, образование, здоровье, безопасность, личная свобода, социальный капи-

Таблица 1

Структура национального богатства, %

Показатели	Полное богатство (Total Wealth), \$	Неосязаемый капитал (Intangible Capital (IC))	Природный капитал (Natural Capital)	Производственный капитал (Produced Capital (PC))	Чистые иностранные активы (Net Foreign Assets)
Ценности на душу населения	20 108	49,8	21,7	28,2	0,3
Восточная Азия & Тихий океан	72 744	62,1	21,1	18,4	-1,5
Европа & Средняя Азия	79 194	71,2	15,2	15,5	-2,0
Латинская Америка & Карибский	28 992	41,3	34,1	23,9	0,7
Middle East & North Africa	10 445	58,4	25,2	17,5	-1,2
Южная Азия	13 857	60,1	28,1	13,9	-2,1
Африка района Сахары	6 523	53,2	35,5	14,5	-3,2
Низкий доход	17 112	50,7	25,5	24,1	-0,3
Более низкий средний доход	84 844	68,1	16,6	16,9	-1,6
Верхний средний доход	581 424	81,5	1,9	17,0	-0,3
Высокий доход: OECD	231 203	42,1	27,8	20,4	9,7
Высокий доход: поOECD	115 484	76,5	6,2	17,6	-0,3
Россия	73 166	33,3	42,8	24,2	-0,3

Источник: составлено на основании данных Всемирного банка.

Таблица 2

Единый индекс Процветания (Legatum Prosperity Index) для России за период 2009–2013 гг.

Год	Overall ProsperityRank – полный индекс	ECONOMY – экономика	ENTREPRENEURSHIP – предпринимательство	GOVERNANCE – управление	SAFETY & SECURITY – безопасность	EDUCATION – образование	HEALTH – здоровье	PERSONAL Freedom – свобода личности	SOCIAL CAPITAL – социальный капитал
2009	69	39	42	85	99	28	46	88	84
2010	63	64	56	101	82	38	47	88	53
2011	59	72	50	96	82	34	42	87	48
2012	66	62	50	118	97	27	48	119	71
2013	61	50	47	115	98	26	44	114	62

**фактически
индикаторы, являясь
интегральными
показателями,
учитывают как
качество
и уровень жизни
населения страны,
так и эффект
от регулирующего
воздействия
государства,
в т.ч. и на социальную
сферу**

тал. Фактически индикаторы, являясь интегральными показателями, учитывают как качество и уровень жизни населения страны, так и эффект от регулирующего воздействия государства, в т.ч. и на социальную сферу. Индикаторы обобщаются в единый индекс Процветания (Legatum Prosperity Index) [20]. Динамика показателя для России отражена в *таблице 2*.

Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25.06.2013 [13] определило для членов Таможенного союза и Единого экономического пространства методику расчета макроэкономических показателей, которые можно отнести к мировой практике применения показателей, определяющих устойчивость экономического развития государств. В сентябре 2013 г. решение [12] Коллегии утверждает перечень официальной статистической информации в целях информационного взаимодействия, в рамках реализации Соглашения об информационном взаимодействии в сфере статистики от 29 мая 2013 г. В числе показателей представлены индикаторы, с помощью которых должна проводиться оценка функционирования домашних хозяйств и демографические тенденции. Расширение количества показателей позволит сформировать индикативный подход оценки ГСП и проанализировать ее влияние на качество и уровень жизни населения через оценку домашних хозяйств.

Актуализация оценки государственного управления в социальной сфере

На современном этапе в рамках проводимой административной реформы произошла актуализация оценки государственного управления в социальной сфере. Так, профессор Н.В. Фадейкина отмечает, что «эффективное управление социально-экономическими процессами и обеспечение их сбалансированности возможно лишь при условии формирования такой национальной системы публичного управления, стратегические цели, принципы и критерии результативности которой строятся на принципиально новой парадигме, во главе угла которой (не формально, а по существу) – человек и качество его жизни» [4]. По

мнению д.э.н. О.В. Глушаковой, приоритетность использования тех или иных показателей при расчете индекса качества жизни во многом определяется уровнем развития социально-экономических систем. В настоящее время при оценке качества жизни используется широкая система показателей, основанная на различных концептуальных подходах [3].

Д.э.н. И.В. Баранова [1], рассматривая методологию оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, использует 77 индикаторов, из которых 28 позволяют исследовать тенденции изменения качества и уровня жизни населения.

К.э.н. В.В. Веницина делает попытку разработки научно-методического подхода и формирования новой модели (матрицы развития регионов) для оценки целесообразности проведения государственных программ и их эффективности, поскольку «до сих пор не выработан механизм оценки их эффективности реализации государственных программ с точки зрения влияния на социально-экономическое развитие государства, субъектов РФ и муниципальных образований» [2].

Основные подходы к оценке качества жизни

Сложность качества жизни населения как показателя для оценки эффективности ГСП определено многообразием его проявления и уровнем оценки. Так, можно выделить два подхода к оценке качества жизни.

1) Подход с точки зрения самого индивидуума – для него характерна высокая степень субъективизма и для своего изучения требует проведения на постоянной основе социологических опросов (мониторинг).

2) Подход с точки зрения специализированных организаций, институтов, например, службы государственной статистики – носит объективный характер и требует выбора определенной системы показателей.

Изучение экономической литературы позволяет говорить, что единого подхода к определению качества жизни в настоящий момент не сущес-

расширение количества показателей позволит сформировать индикативный подход оценки ГСП и проанализировать ее влияние на качество и уровень жизни населения через оценку домашних хозяйств

**наиболее известным
в международной
практике
интегральным
показателем
является индекс
человеческого
развития (ИЧР),
который учитывает
несколько
составляющих
качества жизни,
является совокупным
показателем,
рассчитывается
экспертами...**

твует. Наиболее известным в международной практике интегральным показателем является индекс человеческого развития (ИЧР), который учитывает несколько составляющих качества жизни, является совокупным показателем, рассчитывается экспертами Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) по следующим индексам: *ожидаемой продолжительности жизни, образования, валового национального дохода* [21].

В рейтинге ИЧР Россия отнесена в группу стран с высоким уровнем человеческого развития, так, по данным за 2013 г., уровень человеческого потенциала равен 0,788 [22] и Россия заняла 55 место в рейтинге 186 стран мира, по сравнению с 66-ым местом в 2011 г., что говорит о положительной тенденции. Так же в рамках ПРООН рассчитываются и другие рейтинги, которые исследуют социальный капитал: продолжительность жизни; образование и расходы на образование; процветание; счастье; рост населения; расходы на здравоохранение; младенческая смертность; экологическая эффективность; качество жизни пожилых людей и др.

Следует отметить, что сложность оценки влияния социальной политики на общество и оценка ее эффективности в настоящий момент, с нашей точки зрения, связаны с выбором индикаторов и их пороговых значений. Поскольку повышение уровня и качества жизни населения являются целью государственной социальной политики, именно индикативный подход позволит оценить результативность проводимой политики. В свою очередь, учет экономических затрат, осуществленных в результате проведения мероприятий (экономичность бюджетных средств), позволит определить эффективность, т.е. достижение максимально положительного изменения в системе при использовании ограниченного количества финансовых ресурсов.

Выбор индикаторов, позволяющих оценить эффективность проводимых государственных программ

В связи с внесением поправок в Бюджетный кодекс РФ с 01.01.2013, которые декларируют

переход к финансированию бюджета на основе государственных программ, становится вопрос о выборе таких индикаторов, которые бы позволили в полной мере оценить эффективность проводимых государственных программ в социальной сфере.

Серьезная попытка оценки эффективности государственных программ относится к 2010 г. Так, Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [11] утвердило понятийный аппарат, принципы и структуру государственной программы, в которой должны быть в обязательном порядке осязаемы прогнозные значения целевых индикаторов и ожидаемые результаты реализации программы, а также методика оценки эффективности госпрограмм. Приказом Министерства экономического развития РФ от 22.12.2010 № 670 были утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ [10]. Мониторинг, проводимый в соответствии с данным Приказом, позволил оценить исполнение программы с использованием планового анализа, что не отражает влияния программы на качество и уровень жизни населения как социальную составляющую развития экономики региона.

В связи с изменением требований к оценке эффективности регулирующего воздействия ГСП внесены изменения в Федеральный план статистических работ [16], так, согласно Постановлению Правительства РФ от 27.11.2010 № 946 [9] до 31 декабря 2011 г., это исследование условий проживания и образа жизни населения и интеграционных процессов на рынке труда.

Приказ Росстата от 02.11.2010 [8] утверждает статистический инструментарий, используемый для исследования домашних хозяйств (опросный лист для обследования бюджетов домашних хозяйств).

Распоряжение Правительства РФ от 28.01.2013 № 64-р «О методике оценки эффективности оказания государственной социальной помощи

...сложность оценки влияния социальной политики на общество и оценка ее эффективности в настоящий момент, с нашей точки зрения, связаны с выбором индикаторов и их пороговых значений

**в настоящее время
используются
различные
показатели оценки,
однако, в основном
они не отражают
качество и уровень
жизни индивидуума,
а лишь говорят
об исполнении
плановых
показателей
финансирования**

на основании социального контракта» [7] говорит о внесении изменений в Федеральный план статистических работ, в связи с утверждением до 01.10.2013 методики оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта, утверждение перечня показателей и порядок их расчета, критерии эффективности и порядок применения указанных критериев.

Приказ Росстата от 21.02.2013 № 70 [6] утверждает методики оценки эффективности деятельности руководителей федерального и регионального уровня по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности посредством расчета целевых показателей. В приказе представлена методика расчета 10 индикаторов, в том числе методика расчета темпа прироста реальной среднемесячной заработной платы, в процентах к предыдущему году с учетом индекса потребительских цен, который непосредственно связан с формированием доходной части бюджета домашних хозяйств.

На региональном уровне в соответствии со стратегическими приоритетами социально-экономического развития Республики Хакасия (РХ) до 2020 г. [15] была принята Программа социально-экономического развития РХ на 2011–2016 гг. [14] с целью повышения уровня и качества жизни населения. Основными индикаторами указаны:

- прирост ВРП на 59%;
- рост денежных доходов, которыми реально располагает население на 34%;
- увеличение продолжительности жизни до 71 г.;
- снижение младенческой смертности до 7,8 чел. на 1000 чел. населения.

Оценка должна проводиться по отношению к базовому периоду – 2010 г. и фактически является оценкой результата, а не эффективности.

Постановление Правительства РХ от 13.11.2013 № 620 [5] направлено на повышение качества и уровня жизни населения и доступности социального обслуживания населения, через реализацию подпрограмм:

- «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан»;

- «Социальная поддержка старшего поколения»;
- «Модернизация и развитие социального обслуживания населения»;
- «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей»;
- «Социальная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;
- «Организация отдыха и оздоровления детей в Республике Хакасия»;
- «Повышение эффективности государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций».

В результате реализации государственной программы РХ «Социальная поддержка граждан (2014–2020 гг.)» планируется достичь следующих показателей:

- уменьшение доли населения, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в общей численности населения – до 25,0%;
- достижение 100% доли граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения.

Выбор данных показателей свидетельствует о следующем:

- их явно недостаточно для оценки реализации государственной программы РХ «Социальная поддержка граждан (2014–2020 гг.)», целью которой является повышение качества и уровня жизни населения (1 показатель) и оценки качества и доступности социальных услуг (1 показатель);
- уровень показателя, свидетельствующего о доле населения, живущего на доходы ниже величины прожиточного минимума, в общей численности населения РХ, выбран необоснованно, без учета данных территориального органа государственной статистики (ТОГС). Начиная с 2004 г., его значение было равно 24%, а в 2011 г. – 18,6% [23], что существенно ниже запланированного значения. Фактически, даже не предпринимая никаких мер в рамках реализации государственной программы РХ «Социальная поддержка граждан (2014–2020 гг.)», этот показатель уже свидетельствует о высокой эффективности реализации ГСП на региональном уровне.

*использование
индикативного
подхода позволит
осуществить
межрегиональное
сравнение
и отслеживать
динамику показателей
одного региона
во времени
в результате
проводимой ГСП*

Выводы

1. В настоящее время используются различные показатели оценки, однако, в основном они не отражают качество и уровень жизни индивидуума, а лишь говорят об исполнении плановых показателей финансирования. В связи с вышесказанным, необходимо изменить подход к оценке ГСП. Для этого необходимо использовать данные Росстата, которые уже содержатся в статистической отчетности и могут быть использованы для формирования единого интегрального показателя качества и уровня жизни населения региона или муниципалитета как результата реализации ГСП.

2. Использование индикативного подхода позволит осуществить межрегиональное сравнение и отслеживать динамику показателей одного региона во времени в результате проводимой ГСП. При этом базовой единицей для оценки могут быть расчетные средние данные по 10 наиболее благополучным регионам и сроки реализации программ не менее 5 лет с целью достижения целевого показателя, что позволит осуществить, с точки зрения автора, более объективную оценку влияния ГСП на уровень и качество жизни населения.

Литература

1. Баранова И.В. Оценка эффективности использования бюджетных средств: теория и практика. – Новосибирск: НГУЭУ, 2009. – 278 с.
2. Веницина В.В. Совершенствование механизма оценки эффективности реализации государственных программ // Финансы и кредит. – 2013. – № 6. – С. 10–18.
3. Глушакова О.В. Публичное управление процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах / Под общ. ред. д.э.н., проф. Н.В. Фадейкиной. – Новосибирск: САФБД, 2012. – 454 с.
4. Фадейкина Н.В. Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием публично-правовых образований на основе современных моделей электронного правительства и электронного бюджета // Сибирская финансовая школа. – 2013. – № 4. – С. 43–54.

5. Об утверждении государственной программы Республики Хакасия «Социальная поддержка граждан (2014–2020 годы)»: Постановление Правительства Республики Хакасия от 13.11.2013 № 620.

6. Об утверждении методик расчета показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности: приказ Росстата от 21.02.2013 № 70.

7. О методике оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта: распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.01.2013 № 64-р.

8. Об утверждении статистического инструментария для организации обследования бюджетов домашних хозяйств: приказ Росстата от 02.11.2010 № 382.

9. Об организации в Российской Федерации системы федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам и мониторинга экономических потерь от смертности, заболеваемости и инвалидизации населения»: Постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2010 № 946 / Консультант-Плюс.

10. Об утверждении методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.12.2010 № 670.

11. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588.

12. Об утверждении перечня статистических показателей официальной статистической информации, предоставляемой Евразийской экономической комиссии уполномоченными органами государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства: решение

Коллегии Евразийской экономической комиссии от 03.09.2013 № 185.

13. О методике расчета макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства: решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25.06.2013 № 144.

14. Программа «Социально-экономическое развитие Республики Хакасия на 2011–2016 годы»: Закон Республики Хакасия от 29.12.2011 № 143-ЗРХ.

15. Стратегия социально-экономического развития Республики Хакасия до 2020 года: Постановление Правительства Республики Хакасия от 25.10.2011 № 700.

16. Федеральный план статистических работ: распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-п.

17. Сайт Foodmonitor [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.foodmonitor.ru/2009-09-21-11-48-21/2009-09-21-12-31-27/8666-wbgrowth.html/>.

18. Сайт Pluriversum [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pluriversum.org/news/incidents/the_level_of_social_tension_in_the_countries_of_the_world_in_2014/?utm_source=pluriversum.org&utm_medium=pluriverse/.

19. Сайт World Bank [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations>.

20. Сайт Prosperity [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prosperity.com/#!/publications>.

21. Сайт Центра гуманитарных технологий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info#russia>.

22. Сайт Human Development Reports [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/RUS/>.

23. Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Хакасия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://hakasstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/hakasstat/ru/statistics/.

24. Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20121214_02.

25. Самутин К.А. Здоровье населения как составной элемент экономической политики государства // Российское предпринимательство. – 2012. – № 11 (209). – с. 131–136. – <http://www.creativeconomy.ru/articles/23992/>.

pn

Vera A. Chernova

*Postgraduate, Siberian Academy of Finances and Banking, Novosibirsk,
Senior lecturer of the Chair of Economics,*

*Institute of Economics and Management of Khakassian State University named after
N.F.Katanov, the city of Abakan*

Indicative approach to assessing the implementation of public policies to improve the quality of society life

Abstract

At the present stage of socio-economic development of Russia, creation of a system for assessing the effectiveness and efficiency of carrying out government social policy (GSP) is a current and problematic issue. In practice, various indicators to measure the quality of society life are used, but they do not fully take into account the variety of manifestations of the quality and society standard of living. We believe that the indicative approach will allow establishing a system of targets, which reflect changes in the quality and society standard of living of as a result of carrying out the GSP.

Keywords: government social policy, society standard and quality of living, indicators, indicative approach