

Остроухов О.В.



## ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНАЯ МЕТОДИКА РАСЧЕТА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

---

О.В. Остроухов, зав. сектором социальных индикаторов и показателей федеративных и межнациональных отношений, д.с.н., профессор.

---

**Аннотация:** в статье предлагается методика расчета эффективности деятельности региональных органов власти в процессе социального управления. В свете трансформационного подхода сущность социальных изменений состоит в том, что российский социум на некоторое время оказался в состоянии социальной неопределенности: прежние институты и отношения были разрушены, а новые, несмотря на громкую политическую декларацию, еще не созданы. Поэтому эффективность управления региональным развитием во многом зависит от органов местного самоуправления. Предлагается конкретная методика оценки деятельности региональных властей с учетом мнения людей и реальных показателей социально-экономического развития.

**Ключевые слова:** anomия; власть; индекс; индикатор; коэффициент; потенциал; развитие; регион; социум; человек.

Разные люди оценивают одни и те же условия жизни совершенно по-разному – что для одних хорошо, для других нетерпимо. Это свидетельствует о том, что оценка благосостояния народа, его социального самочувствия не может базироваться только на анализе условий его существования. Необходимы объективные индикаторы, непосредственно отражающие ощущения и настроения людей. Несомненно, эти индикаторы помогут по-новому взглянуть на пути развития России, будут играть эффективную роль в оценке деятельности органов власти, ведь: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации яв-

ляется ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (Конституция РФ, Глава 1, Статья 3).

Современное законодательство РФ в определенной степени отражает социальные показатели в двух указах Президента: «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» № 825 от 25 июня 2007 года и «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» № 607 от 27 апреля 2008 года. В этих документах определен перечень показателей эффективности деятельности органов власти с претензией на оценку социально-экономического состояния регионов и муниципальных образований. Однако этот подход, на наш взгляд, в современной России непригоден для оценки социального самочувствия людей и прогноза их поведения. Необходимы конкретные индикаторы и социальные показатели.

Разработка таких индикаторов и социальных показателей – предмет социологии. Для выводов о поведении населения чаще всего используют опросы общественного мнения, в ходе которых люди высказываются о своей жизни. Однако масштаб трудозатрат, на проведение социологических опросов не позволяет решать оперативные задачи, особенно межрегионального плана. Большинство исследований проводятся по выборке, репрезентативной лишь для России в целом, что полностью нивелирует региональную специфику. Кроме этого вербальная оценка ситуации самими людьми также неадекватно описывает процессы – она дает сильный личный «фон». Зачастую люди, находящиеся в одних и тех же социально-экономических условиях, нередко поддерживают диаметрально противоположные политические взгляды. Наконец, все опросы общественного мнения в России мало надежны. На Западе к опросам привыкли, а в России до сих пор люди внутренне опасаются наказания за высказанные слова.

Поэтому, на наш взгляд, можно предложить методику расчета трех базовых индикаторов по вопросам выработки индекса социального самочувствия населения.

### **Первое.**

Одним из таких показателей может являться индекс развития человека (ИРЧ), разработанный в рамках Программы развития ООН.

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) – интегральный показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой территории. Он является стандартным инструментом при общем сравнении уровня жизни различных стран и регионов. Индекс публикуется в рамках Программы развития ООН в отчётах о развитии человеческого потенциала и был разработан в 1990 г. группой экономистов во главе с пакистанцем Махбубом-уль-Хаком. Однако концептуальная структура индекса была создана благодаря работе Амартии Сена. Индекс публикуется ООН в ежегодном отчёте о развитии человеческого потенциала с 1990 года.

При подсчёте ИРЧП учитываются 3 вида показателей:

- Ожидаемая продолжительность жизни – оценивает долголетие.
- Уровень грамотности населения страны (среднее количество лет, потраченных на обучение) и ожидаемая продолжительность обучения.
- Уровень жизни, оценённый через ВНД на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) в долларах США.

Разработана и научно обоснована обобщенная система показателей, характеризующая количественные и качественные характеристики социально-экономической дифференциации социально-го развития, включающая:

- коэффициент дифференциации индекса развития человеческого потенциала, характеризующий степень различия в социально-экономическом развитии анализируемых стран, регионов внутри страны, социальных групп;
- коэффициент дифференциации индекса здоровья (долголетия), показывающий, насколько состояние здоровья в одной стране, регионе лучше, чем в другом;
- коэффициент дифференциации индекса образования. Такой показатель определяет степень превышения уровня образования населения в одной стране (регионе или другом объекте исследования) над уровнем образования (грамотности) населения другой страны;
- коэффициент дифференциации индекса дохода, определяющий степень экономической дифференциации анализируемых стран или регионов;
- коэффициент дифференциации индекса смертности, как показатель различий в состоянии здоровья сравниваемых стран или регионов;

- коэффициент дифференциации уровня профессионального образования, отражающий различия в степени охвата обучением второй и третьей ступени образования в исследуемых странах или регионах.

Данный показатель может ранжировать регионы по восходящей от 0 до 1. При этом для расчета можно использовать три показателя экономического развития:

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- интеллектуальный потенциал (грамотность взрослого населения и средняя продолжительность обучения);
- величина душевого дохода с учетом покупательной способности валюты и снижения предельной полезности доходов.

ИРЧ определяется как средняя арифметическая трех указанных показателей. Индекс каждого показателя рассчитывается по формуле:

$$I_i = \frac{X_i - X_{i \min}}{X_{i \max} - X_{i \min}}$$

где  $X_i$  – фактическое значение  $i$  показателя;  
 $X_{i \max}$  и  $X_{i \min}$  – соответственно минимальное и максимальное значение  $i$ -го показателя.

Наряду с интегральным показателем можно использовать отдельные частные показатели развития региона.

Среди них:

- национальный доход на душу населения;
- уровень потребления отдельных материальных благ;
- степень дифференциации доходов;
- продолжительность жизни;
- уровень физического здоровья;
- уровень образования.

Приведенную формулу расчета можно будет использовать для расчета ИСЧПР (индекс состояния человеческого потенциала региона).

### **Второе.**

Сегодня, когда следование общепринятым нормам и правилам социальной жизни в России большому числу людей оказывается невыгодно, становится возможным проявление такого явления в обществе как аномия. Главными характеристиками социального состояния общества сегодня становятся:

- высокий уровень социального недоверия (власти, государству, закону, окружающим);

- значительное возрастание числа девиаций;
- множественные нарушения социально-структурных взаимодействий, то есть кризис механизмов социальной интеграции;
- ограниченные возможности правового регулирования, кризис нормы как социального института;
- значительный рост уровня стрессовых и депрессивных состояний, психических расстройств (тревожности, страха, беспокойства).

Исходя из этих и других показателей общества, можно обозначить социальные индикаторы состояния аномии современного российского общества. Их можно разделить, прежде всего, на объективные и субъективные и сгруппировать по структурному признаку. Основанием этого может являться классификация видов аномии, выделенная в трудах Э.Дюркгейма, и разграничение состояния аномии по условно объективному и условно субъективному основаниям. Эта матрица может служить основой для определения социальных индикаторов аномии.

Базовый индикатор по своему значению может определяться как относительно устойчивое, выраженное явление в выделенной для исследования сфере. Сущность социальных изменений в контексте аномии состоит в том, что российский социум сегодня оказался в состоянии социальной неопределенности: прежние институты и отношения были разрушены, а новые, несмотря на громкую политическую декларацию, еще не созданы.

Вместе с тем, аномию можно трактовать как системную и специфичную характеристику российского социума. Основаниями этого выступают:

- Во-первых, обусловленность кризисных явлений совокупностью факторов как универсального характера, так и обусловленных спецификой российской действительности.
- Во-вторых, отличительными чертами трансформации российского общества служат алогичность, хаотичность социальных процессов, затрудняющие социологический анализ, дисфункциональность и рабочая непригодность прежних индикаторных систем.
- В-третьих, длительность и многоаспектность трансформационных процессов Российского общества сообщают их следствиям аналогичную сложность и плюралистичность проявлений.

С учетом сложившейся в стране критической ситуации наибольшую важность представляют показатели, характеризующие

рост недовольства и напряженности в разных сферах. В качестве основных (типовых) могут быть предложены следующие показатели проявления социальной напряженности (по сферам).

I. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СФЕРА 1. Неудовлетворенность уровнем личного благосостояния. 2. Фиксация ухудшения материального положения за последний год. 3. Отсутствие веры в возможность улучшения личного благосостояния в будущем. 4. Обеспокоенность возможностью оказаться без работы. 5. Обеспокоенность ростом дороговизны жизни. 6. Недоверие к экономическим программам федерального правительства. 7. Неудовлетворенность деятельностью властей в социально-экономической сфере. 8. Неудовлетворенность жилищными условиями. 9. Неудовлетворенность условиями труда. 10. Участие в массовых акциях протеста (с экономическими требованиями). 11. Готовность отстаивать свои экономические требования с использованием противоправных действий. 12. Неудовлетворенность состоянием снабжения продуктами питания. 13. Негативное восприятие усиливающегося экономического неравенства в нашем обществе.

II. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СФЕРА 1. Неудовлетворенность деятельностью: – Президента РФ; – Правительства РФ; – местных органов власти; – правительственных (федеральных) органов. 2. Одобрение (поддержка) деятельности оппозиционных нынешнему руководству страны политических партий и организаций. 3. Рост одобрения деятельности политических лидеров, выступающих с экстремистскими требованиями. 4. Ощущение личной политической незащищенности. 5. Отрицательное отношение к проводимому руководством страны внутривнутриполитическому курсу. 6. Готовность отстаивать свои политические взгляды с использованием противоправных действий. 7. Личное участие в насильственных действиях (по отношению к представителям властей). 8. Отрицательное отношение к проводимым в стране политическим преобразованиям.

III. СФЕРА МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ 1. Проявление неудовлетворенности некоренного населения и малочисленных национальных групп: – фактами назначения на руководящие и престижные должности по национальному признаку; – отсутствием или недостаточным участием своих представителей в работе местных органов власти; – влиянием национального фактора на поступление в вузы и распределением на работу после их окончания; – распределением жилой площади в зависимости от национальности. 2. Проявление отрицательного отношения людей

коренных национальностей к людям иных национальностей, приезжающим в данную местность на работу и постоянное проживание. 3. Негативные высказывания людей коренных национальностей о людях других национальностей (и наоборот). 4. Сохранение предрассудков, обычаев и т. п., мешающих установлению дружеских отношений между людьми разных национальностей. 5. Проявление установки на работу в коллективе, состоящем преимущественно из людей своей национальности. 6. Использование религии и чувств верующих людей для возбуждения вражды к людям других национальностей. 7. Групповые хулиганские действия и нарушения; общественного порядка на национальной почве. 8. Готовность отстаивать интересы своей национальной группы с использованием силы. 9. Готовность участвовать в конфликте на стороне своей национальной группы. Взятые в совокупности вышеназванные показатели позволяют более или менее точно оценить складывающуюся социально-политическую ситуацию и выявить доминирующие тенденции.

Аномия сегодня может быть представлена как имманентная специфическая характеристика социальных изменений. Являясь логическим спутником трансформационных процессов, в условиях российской социальной ситуации она приняла затяжную и специфичную форму. Поэтому ее индикаторы могут с высокой долей вероятности выступать критерием социальной перспективы в плане их постепенной ликвидации или замены.

В результате исследований по этому направлению предлагает конкретные показатели состояния аномии в том или ином регионе и даже внутри регионов в конкретных муниципальных образованиях представить в виде индекса социальной аномии – ИСА. Учет этого индекса поможет принимать эффективные меры по снижению социальной напряженности.

### **Третье.**

Перечисленные проблемы делают чрезвычайно актуальным изучение статистики событий, которые по своей природе отражают ощущение людьми благополучия или неблагоприятности жизненной ситуации и проявляются в их поведенческих реакциях. Поступки или события не являются простым отражением жизненных условий, они совершаются в результате преломления ситуации через систему ценностей самого человека, которая включает общечеловеческие, корпоративные (государственные, классовые, этнические, семейные и др.) и личностные ценности. Условия, которые кажутся крайне благоприятны-

ми для людей с одной системой взглядов, могут быть абсолютно нетерпимы для других.

Поэтому оптимальным средством решения поставленной задачи представляется оценка поддающегося учету набора поведенческих и демографических и других реакций общества, среди которых имеются такие, которые испытывают существенное влияние либо объективных социально-экономических процессов (например, реакция на условия труда), либо наоборот, личностных или узкокорпоративных ценностей (определяющих, например, уровень рождаемости). Алгебраическое отношение частоты негативных реакций к частоте позитивных реакций населения (увольнения/ поступления на работу, эмиграция/иммиграция между регионами, разводы/браки, смертность/рождаемость) позволяет объективно сопоставлять условия жизни в разных регионах.

В результате алгебраической суммы этих показателей можно получить индекс негативно-позитивных реакций – ИНПР. Благодаря чему станет возможным оценивать и ранжировать состояние социального самочувствия людей внутри регионов.

В результате алгебраического соединения трех базовых индексов можно предположить возможность применения полученной формулы для расчета объективной оценки управления муниципальной властью социальной деятельностью на региональном уровне. Ввиду того, что эти индексы не могут быть одинаково значимыми, необходимо на наш взгляд применить к каждому индексу соответствующий коэффициент. Эти коэффициенты рассчитываются экспериментально, на основе исследований. Представляется возможным применить 10-бальную шкалу базового индекса оценки деятельности муниципальной власти, соответственно каждая единица шкалы должна быть описана.

#### **Литература:**

1. Доклад комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса // Счетная палата РФ ГНУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа счетной палаты РФ» М., 2010. С. 6–9, 13.
2. Доклад о развитии человеческого потенциала в российской Федерации за 1999 год /Под общей ред. проф. Ю.Е. Федорова. – М.: Права человека, 1999. – 176 с.
3. Иванов В.Н., Кочергин Е.А., Левашов В.К. с соавт. Показатели и индикаторы социальных изменений /Отв. ред. Г.В. Осипов. М., 1995.
4. Конституция РФ.



5. Кудрявцев В.Н. Социальные деформации (причины, механизмы и пути преодоления). М., 1992.
6. Локосов В.В. Социологическая индикация устойчивости социальной среды в городе Рязани как технология оценки и повышения эффективности муниципального управления. // Научно-практический проект ИСПИ РАН М., 2010 г.
7. Осипов Г.В. Социология. Изд. 2-е. – М.: Издательство ЛКИ, 2008. – С. 84–88.
8. Панфилова А.О. Социальные индикаторы аномии в трансформирующемся российском обществе /Диссертация на соиск. уч. ст. кандидата социологических наук. Владвосток, 2007.
9. Указ президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации № 825 от 25 июня 2007 г.
10. Указ президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» № 607 от 27 апреля 2008 г.
11. Человеческий потенциал: опыт комплексного подхода / Под ред. И.Т. Фролова. М., 1999.
12. Человеческий потенциал России: интеллектуальное, социальное, культурное измерение: Сборник научных работ / под ред. Б.Г. Юдина. – М.: Институт человека РАН, 2002.
13. Conciouness, Cognitive Schemata and Relativism. / Ed. M. Kamppinen. L.: Kluwer, 1993.
14. Chaplin E. Sociology and Visual Representation. L.: Routlndge, 1994.
15. “Human Development Under Transition: Summaries of the 1997 National Human Developments Reports (NHDRs) for Europe and the CIS”. – Regional Bureau for Europe & CIS. – United Nations Development Program. – March 1998. – P. 9–10.