

V.I. Sigov, D.N. Verzilin, S.D. Verzilin
**RESULTS-BASED SOCIAL SECURITY MANAGEMENT:
CONCEPTUAL APPROACH TO THE ASSESSMENT
OF THE EFFICIENCY**

Viktor Sigov – Head of the Department of Labour Economics, Saint-Petersbur State University of Economics, Doctor of Sociology, Full Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Dmitriy Verzilin – Dean of the Faculty of Economics, Management and Law, "The Lesgaft National State University of Physical Education, Sport and Health", Doctor of Economics, Full Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Sergey Verzilin – a graduate employee at the Department of Labour Economics, Saint-Petersburg State University of Economics, PhD in Sociology, Saint-Petersburg; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

The assessment of the efficiency of results-based public management has become increasingly important in view of annual increase of the share of public budget to national programs. In the course of implementation of national programs it is necessary to ensure the continuous monitoring of socially significant both interim and final results which determine the state of social security.

The authors have substantiated the significance of paradigm of social and economic efficiency of the results-based social security management for the development and implementation of target-oriented programs in social sphere. General approaches to the assessment of socially and economically significant results of the results-based management have been worked out. The said approaches include principles of defining monetary equivalents of target social security indexes, interdisciplinary aspects of ensuring management evidentiary. The ways of solving problems of informational and analytical support of the social security management have been determined which deal with data collection and processing activity needed for monitoring the management processes and assessment of the security management efficiency.

Keywords: social security; social security threats; results-based management; assessment of the efficiency; informational and analytical support; social and economic efficiency of security management.

В.И. Сигов, Д.Н. Верзилин, С.Д. Верзилин
**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТЬЮ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД
К ОЦЕНИВАНИЮ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ**

Виктор Ивглафович Сигов – зав. кафедрой экономики труда ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», доктор социологических наук, профессор, г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Дмитрий Николаевич Верзилин – декан факультета экономики, управления и права ФГБОУ ВПО «Национальный государственный университет физической культуры, спорта и здоровья им. П.Ф. Лесгафта, Санкт-Петербург», доктор экономических наук, профессор, г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Сергей Дмитриевич Верзилин – стажер кафедры экономики труда ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», кандидат социологических наук, г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Оценивание результативности государственного программно-целевого управления приобретает все большую практическую значимость в связи с ежегодным увеличением доли государственного бюджета на выполнение государственных программ. При выполнении государственных программ необходим постоянный мониторинг получаемых социально

значимых промежуточных и итоговых результатов, определяющих состояние социальной безопасности.

Авторами обосновано значение парадигмы социально-экономической результативности программно-целевого управления социальной безопасностью для разработки и реализации целевых программ в социальной сфере. Разработаны общие подходы к измерению социально значимых и экономически значимых результатов программно-целевого управления, включающие принципы определения стоимостных эквивалентов целевых показателей социальной безопасности, междисциплинарные аспекты обеспечения доказательности управления. Определены пути решения проблем информационно-аналитического обеспечения управления социальной безопасностью, связанных со сбором и обработкой данных, необходимых для мониторинга процессов управления и оценки результативности управления.

Ключевые слова: *социальная безопасность; угрозы социальной безопасности; программно-целевое управление; оценка результативности; информационно-аналитическое обеспечение; социально-экономическая результативность управления безопасностью.*

Оценивание результативности государственного программно-целевого управления приобретает все большую практическую значимость в связи с ежегодным увеличением доли государственного бюджета на выполнение государственных программ. При выполнении государственных программ необходим постоянный мониторинг получаемых социально значимых промежуточных и итоговых результатов, определяющих состояние социальной безопасности.

Категория социальной безопасности. Категорию социальной безопасности предлагается определять с позиций элементного подхода системного анализа, как триаду категорий «потенциал», «институты», «состояние». Категория «потенциал» объединяет социальную инфраструктуру, ресурсы социальной сферы, среду обитания. Категория «институты» включает институциональные, правовые, организационно-экономические отношения государственных органов управления, элементов социальной инфраструктуры и социума, обеспечивающие защищенность элементов социума от угроз жизненно важным правам и интересам человека и общества. К категории «институты» также могут быть отнесены социальные институты, в частности институты семьи и брака, здравоохранения, образования и т.д., а также институции, понимаемые как совокупность общественных обычаев, неписанных правил и норм поведения, образа жизни и мыслей и т.д., которые передаются через поколения, меняются в зависимости от обстоятельств и служат способом приспособления к новым обстоя-

вам. К категории «состояние» относятся уровень развития человеческого капитала, состояние общественного здоровья, уровень социальной, территориальной и культурной стратификации. С точки зрения процессного подхода категория «социальная безопасность» представляет собой совокупность процессов взаимообусловленного изменения характеристик вышеназванной триады категорий.

Прогнозирование социальной безопасности предполагает измерение ее антипода – социальной опасности или угрозы, создающей реальные предпосылки разрушения общественной целостности, ущемления жизненных потребностей и интересов различных социальных субъектов, разрушения социальной инфраструктуры, возникновения хаоса, социального взрыва.

Угрозы социальной безопасности могут быть разделены по объекту воздействия: угроза снижения или неэффективного использования социального потенциала (например, снижения доступности услуг здравоохранения и образования); угроза институциональной стабильности, деградации и разрушения общественных институтов. Действие этих угроз оказывает опосредованное влияние на состояние социума, снижает уровень человеческого капитала, качество жизни и здоровья населения, увеличивает социальную стратификацию.

Методологическую основу анализа угроз социальной безопасности составляет установление причинно-следственных связей между процессами изменения характеристик социального потенциала и

институциональной стабильности, с одной стороны, и состояния социума – с другой, а также исследование тенденций и закономерностей взаимообусловленного изменения названных характеристик [4]. Методологической основой планирования мероприятий, направленных на парирование угроз социальной безопасности, является определение стоимостных эквивалентов изменения (улучшения) целевых показателей состояния социума на заданную величину [7].

Программно-целевое управление социальной безопасностью. Решение масштабных социальных проблем, имеющих определяющее значение для сохранения социальной безопасности, осуществляется на основе программно-целевого управления, этапность которого (задание цели – декомпозиция цели на задачи – определение мероприятий, позволяющих решить конкретные задачи – оптимизация ресурсов с учетом приоритетности задач – адаптация задач к изменившимся внешним условиям их решения) соответствует реалиям и потребностям управления социальной безопасностью.

Системный подход, являющийся методологической основой программно-целевого управления социальной безопасностью, предполагает не только анализ и учет внешних воздействий, структурный и целевой анализ объектов управления, но и обязательное исследование связей и зависимостей между элементами социальной инфраструктуры, между отдельными элементами социума. Необходимо анализировать положительные и отрицательные причинно-следственные связи между поведенческими факторами, факторами внешней среды, влияющими на устойчивость социальных систем. В частности, исследовать положительные и отрицательные причинно-следственные связи между массовыми событиями в социуме, влияние поведенческих факторов и факторов внешней среды на здоровье населения; влияние региональной дифференциации (экологии, уровня жизни, здоровья населения) на состояние социальной безопасности [4].

На результативность управления со-

циальной безопасностью существенное влияние оказывает развитость информационных связей внутри управляемой системы, что позволяет рассматривать процессы информационного обмена как один из объектов управления.

Прогнозирование в данном контексте может рассматриваться как инструментарий повышения обоснованности управленческих решений. Основное назначение прогноза – оценить будущий результат выполнения спланированных программных мероприятий, которые направлены на решение задач программы и достижение ее целей, а также выявить степень достижимости целей за счет реализации программных мероприятий.

Предметом прогнозирования выступают социальные процессы и механизмы, которые определяют функционирование и развитие управляемой системы. Результатом прогнозирования является модель, описывающая варианты решения проблемной ситуации. Параметры модели, их количественные значения являются основой для определения программных показателей и индикаторов.

В процессе прогнозирования формулируются гипотезы, отражающие взаимовлияние внешних и внутренних факторов, которое может возникнуть при реализации программных мероприятий и оказать влияние на достижение программной цели. Проверка указанных гипотез может проводиться с использованием методологии и методов социологических и статистических исследований. Такой подход к определению индикаторов результативности программных мероприятий основывается на принципе доказательности управленческих решений на всех уровнях их принятия [5; 6].

Парадигма социально-экономической результативности программно-целевого управления социальной безопасностью. Понятие социально-экономической результативности программно-целевого управления социальной безопасностью характеризует частично противоречивое стремление к достижению социально значимых и экономических результатов, поэтому необходимо применять многокри-

териальное оценивание социально-экономической результативности, основанное на анализе ряда количественных показателей. Например, аспекты социальной безопасности, связанные с уровнем развития здравоохранения, характеризуются такими социальными результатами, как сохранение жизни, сохранение и укрепление здоровья населения, снижение груза болезней, продление активной жизни. Для оценивания этих социальных результатов необходимо использовать количественные показатели предотвращенного ущерба, такие как снижение смертности, заболеваемости. Предотвращение ущерба влечет и экономические результаты, связанные с улучшением человеческого потенциала, способствующего оживлению экономики. Вместе с тем оценивание социально-экономической результативности предполагает определение издержек, возникающих при проведении мероприятий по развитию здравоохранения и распространению здорового образа жизни.

Многокритериальное оценивание социально-экономической результативности целесообразно проводить с использованием сопоставимых шкал показателей. Наиболее прозрачным и простым в применении способом построения таких шкал может служить выражение показателей в стоимостной форме «ценность – затраты». Затраты являются стоимостным выражением издержек, ценность – потребности общества в приобретении социального результата. Необходимо различать понятие ценности и стоимости изменения значения целевого показателя. Ценность определяется готовностью социума выделять ресурсы, объем которых имеет денежное выражение, для улучшения показателя. Стоимость определяется затратами на проведение мероприятий, приводящих к изменению показателей. Как правило, минимальная стоимость определяется по наиболее эффективному с точки зрения соотношения «эффект – денежные средства» мероприятиям. Предполагается, что ценность превышает минимальную стоимость. Помимо значения стоимостного эквивалента необходимо оценивать чувствительность этого стоимостного эквива-

лента к изменению состояния социума. Другими словами, по мере изменения состояния социума (улучшения значения целевого показателя) объем денежных средств, необходимых для улучшения показателя на заданное значение, может увеличиваться.

Информационное обеспечение оценивания результативности программно-целевого управления социальной безопасностью. Результаты масштабных социологических исследований, узконаправленных социологических опросов, статистических наблюдений хода выполнения программ составляют основу информационного обеспечения процесса мониторинга и оценки результативности программ, направленных на обеспечение социальной безопасности. Несмотря на то, что социологические данные являются результатом обобщения субъективных ответов респондентов, при широкомасштабном исследовании они могут давать более объективную оценку состояния социума, обусловленного реализацией оцениваемой программы, чем такие статистические показатели, как уровень безработицы, величина среднедушевых доходов населения, прожиточного минимума, ожидаемой продолжительности жизни.

Из сорока выполняемых в настоящее время государственных программ значительная часть направлена на непосредственное достижение социальных результатов. Финансирование государственных программ, объединенных в направление «Новое качество жизни», в 2015 году было запланировано в размере 3430,7 млрд руб., что составляет 48% от финансирования всех государственных программ (за исключением программ направления «Обеспечение национальной безопасности») [8].

На сегодняшний день мониторинг социально-экономической эффективности программ осуществляется в соответствии с «Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» [3]. Успешность выполнения программы определяется по количеству целевых показателей, значение которых не меньше уста-

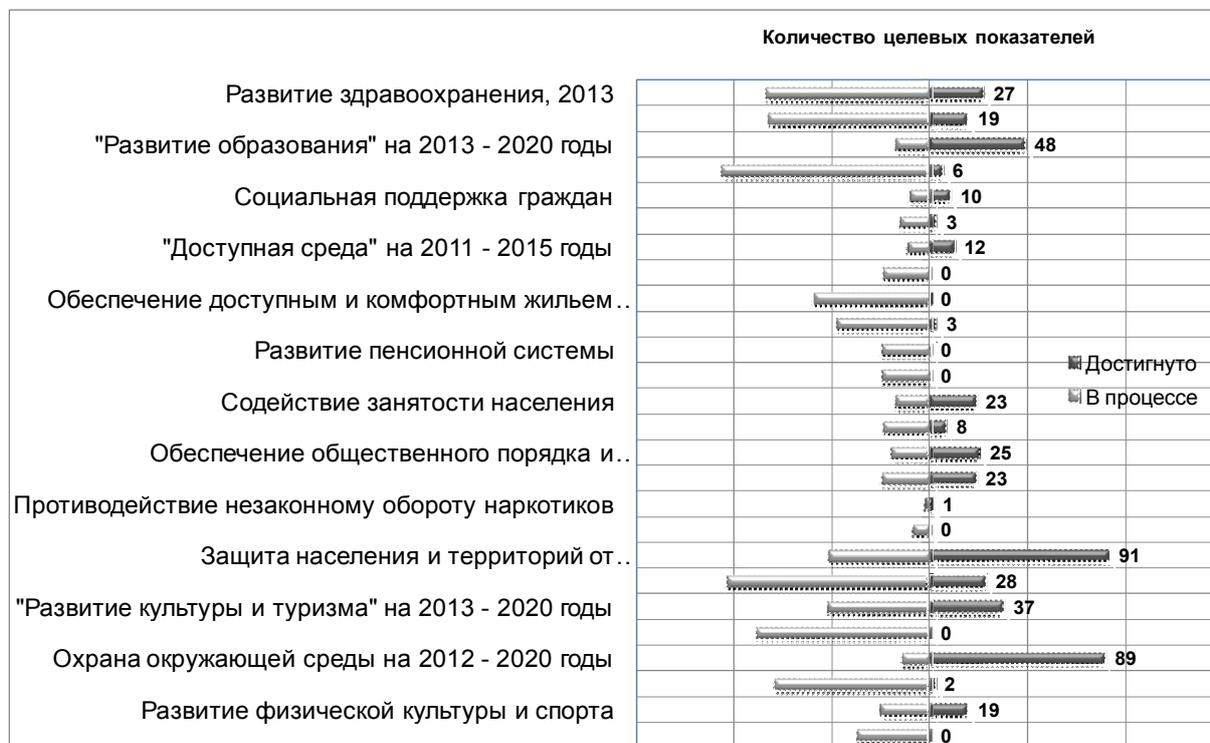
новленных при разработке программы контрольных значений. На рисунке приведены сведения об успешности программ направления «Новое качество жизни» по критерию «Количество достигнутых контрольных значений».

Вышеизложенное свидетельствует о том, что для сравнительного анализа планируемой и достигнутой социально-экономической результативности программ необходимо использовать относительные показатели, определяющие степень достижения контрольных значений по совокупности показателей, снабженных весами в соответствии с их социальной значимостью. Дополнительно необходимо учитывать ресурсы, привлекаемые для оценивания результативности программы, например, затраты на мониторинг эффективности программы, а также оценивать социальные эффекты и возникшие риски. Целесообразна конкретизация указанных показателей на региональном уровне с учетом текущего состояния социальной безопасности.

Примером такой конкретизации являются «Методические рекомендации по разработке концепций долгосрочных це-

левых программ ...» [3], в которых предусмотрено выделение четырех групп показателей: показатели социальной результативности, показатели качества и детализации проработки программы, финансово-экономические показатели и показатели рисков. При этом в качестве показателя социальной результативности предлагается использовать значимость программы для социальной сферы региона. Значимость выражается в баллах или процентах в диапазоне от 0 до 100. По существу используется качественная шкала значимости: 80–100 баллов – программа значима для большей части населения, 50–80 баллов – программа значима для существенной части населения и т.д. При этом однозначность в определении понятий «большая» и «значимая часть населения» отсутствует.

Повышению объективности оценивания социально-экономической результативности управления социальной безопасностью будет способствовать применение индикаторов, предназначенных для мониторинга деятельности региональных исполнительных органов государственной власти [2]. В числе этих 26 индикаторов



Количество достигнутых целевых показателей программ направления «Новое качество жизни» на начало 2015 года

такие как смертность, ожидаемая продолжительность жизни, уровень зарегистрированной безработицы и др. Экспертная группа, включающая представителей администрации президента и министерств, устанавливает для каждого региона два дополнительных показателя, выбирая их из 42 возможных, отнесенных к разделам: труд и занятость, здравоохранение и демография, экономика, доходы населения, образование, физическая культура и спорт, жилищные условия [1]. Целесообразно также использовать вышеописанный подход оценивания результативности, основанный на определении стоимостного выражения показателя.

Заключение. С позиций элементного и процессного подходов системного анализа авторами уточнена категория социальной безопасности как триады категорий «потенциал» (социальная инфраструктура, ресурсы социальной сферы, среда обитания), «институты» (институциональные, правовые, организационно-экономические, межличностные отношения, обеспечивающее защищенность элементов социума), «состояние» (уровень развития человеческого капитала, состояние общественного здоровья, уровень социальной, территориальной и культурной стратификации).

Также в ходе исследования установлено, что этапность программно-целевого управления (задание цели – декомпозиция цели на задачи – определение мероприятий, позволяющих решить конкретные задачи – оптимизация ресурсов с учетом приоритетности задач – адаптация задач к изменившимся внешним условиям их решения) соответствует реалиям и потребностям управления социальной безопасностью. Обосновано значение парадигмы социально-экономической результативности программно-целевого управления социальной безопасностью для разработки и реализации целевых программ в социальной сфере. Разработаны общие подходы к измерению социально значимых и экономически значимых результатов программно-целевого управления, включающие принципы определения стоимостных

эквивалентов целевых показателей социальной безопасности, междисциплинарные аспекты обеспечения доказательности управления.

Определены пути решения проблем информационно-аналитического обеспечения управления социальной безопасностью, связанных со сбором и обработкой данных, необходимых для мониторинга процессов управления и оценки результативности управления: привлечение данных официальной статистической отчетности, данных опросов целевых групп населения, расширение перечня целевых показателей, определение их стоимостных эквивалентов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 г. № 1142 (ред. от 07.06.2013 г.) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"» (вместе с "Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации", "Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 5 июля 2013 г. № 261 «Об утверждении методик расчета показателей для оперативной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга от 3 сентября 2010 г. № 1150-р «О внесении изменения в распоряжение

Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли от 01.06.2009 г. № 368-р. Приложение к распоряжению "Методические рекомендации по разработке концепций долгосрочных целевых программ Санкт-Петербурга и проектов долгосрочных целевых программ Санкт-Петербурга". Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

4. *Верзилин Д.Н., Максимова Т.Г.* Модели реакции социальных субъектов на целенаправленные воздействия // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета: Серия «Информатика. Телекоммуникации. Управление». 2011. № 2 (120). С. 140–145.

5. *Верзилин Д.Н., Максимова Т.Г.* Статистические основы мониторинга инновационной безопасности России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД

России. 2014. № 4(64). С. 120–124.

6. *Максимова Т.Г., Овсянников Д.А., Верзилин С.Д.* Статистические аспекты концепции доказательности в управлении человеческими ресурсами // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета: Серия «Экономика». 2013. № 3. С. 40–56.

7. *Сигов В.И., Верзилин С.Д., Горбунова И.Р.* Стоимостное выражение показателей общественного здоровья в измерении национального богатства // Статистика как средство международных коммуникаций: материалы Международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 26–29 января 2014 г.). СПб., 2014. С. 274–275.

8. Портал государственных программ Российской Федерации. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/2>