

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ОСНОВА КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

*И.А. Грошева, к. социол. наук, доцент*

*Тюменский индустриальный университет (г. Тюмень)*

*И.Л. Грошев, к. социол. наук, доцент*

*Тюменское высшее военно-инженерное командное училище (г. Тюмень)*

*E-mail: [grosh@nextmail.ru](mailto:grosh@nextmail.ru)*

В сб.: Наука и образование в XXI веке: динамика развития в евразийском пространстве (2-3 ноября 2016 г.) / Материалы IV Международной научно-практической конференции в 3 томах. Т.3. – Павлодар: Инновационный Евразийский университет, 2016. С. 34-39.

*Аннотация: в статье авторы анализируют проблему эффективности государственного управления в России. В ходе анализа используются методики оценки, разработанные Всемирным банком (WGI), международной школой бизнеса INSEAD, позволившие осуществить межстрановой анализ. На основе индексного подхода доказано, что в настоящее время в Российской Федерации сложились неблагоприятные условия для обеспечения качества жизни населения, соответствующего европейским стандартам. Авторы утверждают, что первым этапом для преодоления негативных явлений должна стать разработка и принятие в России закона «О минимальных государственных социальных стандартах».*

*Abstract: in the article the authors analyze the problem of efficiency of state management in Russia. The research includes the valuation techniques developed by the World Bank (WGI), the international business school INSEAD, which makes possible to make the cross-country analysis. Based on the index approach, the authors prove that at the present time the Russian Federation has adverse conditions to ensure the quality of life of the population corresponding to the European standards. The authors argue that the first step to overcome negative phenomena should be the development and adoption of the Russian law "On minimum state social standards".*

Государственные социальные стандарты являются средством регулирования социальных отношений и достижения высокого качества жизни. Согласно мнению профессора Л.А. Беляевой, показатель «высокое качество жизни» должен раскрываться следующим образом: 1) самоидентификация с конкретным обществом, когда жители испытывают чувство гордости и желание жить в своей стране и своем регионе; 2) социальные практики во всех областях: политической, общественной, научной, предпринимательской, культурной и т. д. вносят вклад в улучшение качества жизни всего населения, создается позитивный жизненный потенциал общества; 3) обеспечиваются социальные стандарты качества жизни для всех жителей страны; 4) граждане относятся к государству как эффективному защитнику своих жизненных интересов; 5) жители испытывают доверие к органам власти на всех уровнях – от руководства страны до органов местного управления и могут влиять на их деятельность [1, с. 36-37].

Следовательно, эффективным государственное регулирование может быть в том случае, если оно соответствует потребностям членов общества. Речь идёт о максимальном развитии социальных прав, которые выражают принцип социальной справедливости. Социальные гарантии, предоставляемые государством, доступность благ могут характеризовать его как государство благосостояния.

Показатели эффективности государственного управления (WGI) позволяют обобщить ряд совокупных и индивидуальных показателей для 215 стран за период 1996-2014 из 30

источников данных, которые отражают мнение о качестве различных аспектов управления по шести аспектам: 1) право голоса и подотчетность, 2) политическая стабильность и отсутствие насилия, 3) эффективность работы правительства, 4) качество регулирования, 5) верховенство закона, 6) борьба с коррупцией. Чем выше цифровое значение индекса, тем выше эффективность управления [2].

Согласно методике Всемирного банка, индекс «Право голоса и подотчетность» показывает, в какой степени граждане страны имеют возможность участвовать в выборе своего правительства, а также отражает степень свободы выражения мнения, свободу ассоциации и наличие свободных средств массовой информации. Концепция измерения основывается на данных из двадцати источников, на основании которых можно проводить анализ эффективности управления в различных странах. Обращается внимание на соблюдение прав человека, наличие гражданских свобод, наличие организаций гражданского общества и гражданской активности, выявляется степень доверия к парламенту, прозрачность и подотчетность действий политиков. Российская Федерация в 2014 г. не показала положительную динамику по сравнению с 2009. Индекс снизился с 23 до 20 (для сравнения: в Республике Казахстан он уменьшился с 18 до 15). Несмотря на некоторое снижение этого показателя в отдельных европейских странах, он остался достаточно высоким в Германии (96), Австрии (95), Бельгии (95), Франции (89) и др. Стабильно низок он в Китае (5) и некоторых странах постсоветского пространства: Беларусь (7), Азербайджан (8), Армения (24) и др. Стараются быть на уровне европейских стандартов Латвия (72), Литва (75) и Эстония (85) [3].

Индекс «Политическая стабильность и отсутствие насилия» даёт представление о вероятности того, что правительство будет дестабилизировано или свергнуто неконституционными методами или с применением насилия. В том числе имеется в виду политически мотивированное насилие и крайнее его проявление – терроризм. Используются данные восьми источников, раскрывающих степень риска проживания в конкретной стране: частота похищения людей, политических убийств, применения пыток, количество конфликтов на различной почве, возникновение беспорядков и стабильность правительства в целом. Значение индекса для Российской Федерации осталось на уровне тревожных 18 пунктов, что сравнимо с Турцией (16) и Туркменистаном (18). Это значительно ниже по сравнению с большинством стран постсоветского пространства (за исключением Украины), не говоря о европейских государствах. Обращает на себя внимание достаточно высокий показатель в Республике Казахстан – 48, хотя следует отметить, что в 2009 г. он был значительно выше – 72 [3].

Индекс «Эффективность работы правительства» опирается на данные из пятнадцати источников и отражает восприятие качества государственных услуг, качества государственной службы и степень её независимости от политического давления, качество политики в целом, разработка и её осуществление, доверие к выбранному политическому курсу. Кроме того, этот индекс призван выявить степень удовлетворённости населения качеством инфраструктуры и предоставляемых благ и услуг. Основной упор делается на исследовании качества государственного управления и кадров, его составляющих. Для России показатель составил 51 пункт, что выше по сравнению с 2009 г. (43). Положительную динамику следует отметить и в большинстве других стран, в том числе и в Казахстане (с 44 до 54). Значительный рост наблюдался в Республике Беларусь: с 11 до 35 [3].

Индекс «Качество регулирования» показывает восприятие способности правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правила, разрешать и поощрять развитие частного сектора. Включает в себя данные четырнадцати источников. Призван отразить наличие практик недобросовестной конкуренции, степень вмешательства государства в рыночную экономику, наличие благоприятного (неблагоприятного) инвестиционного климата, простоту открытия собственного дела, торговую политику в целом. Этот показатель для России снизился по сравнению с 2009 г. с 39 до 37 (в Республике Казахстан повысился с 41 до 45 соответственно), что выше по сравнению с такими странами

как Беларусь (14) или Туркменистан (2), но абсолютно не подлежит сравнению с европейскими странами (где показатель варьирует от 85 до 96) [3].

Индекс «Верховенство закона» отражает представления о степени, в которой агенты доверяют полиции и судам. Также показывает уровень преступности и насилия, степень соблюдения общественных норм, прав собственности и, в частности, эффективности принудительного исполнения договоров. Это самый большой агрегированный показатель, включающий в себя данные из двадцати двух источников. Выявляет этот индекс и уровень потерь от роста преступности, степень независимости судебной системы. Особое внимание уделяется соблюдению прав собственности. По сравнению с европейскими странами индекс Российской Федерации, составивший 26 пунктов (в 2009 г. – 25) следует оценить, как низкий. Это выше по сравнению с Беларусью (23), но ниже, чем в Казахстане – 34, Армении – 44, Латвии и Литве – 78 [3].

«Борьба с коррупцией» отражает представления о том, в какой степени осуществление государственной власти используется в целях получения личной выгоды. Учитываются, в том числе, мелкие и крупные формы коррупции, а также «захват» государства элитой и частными интересами. Основывается на данных, полученных из двадцати одного источника, призванных показать в какой степени коррупция влияет на политику, насколько коррупция распространена в бизнес-среде и других сферах общества, количество и объем неофициальных платежей со стороны бизнеса в различные инстанции, какие антикоррупционные меры принимаются. Несмотря на то, что индекс в России с 2009 г. вырос с 11 до 20 в 2014 г. (в Казахстане с 21 до 26), по сравнению со странами постсоветского пространства он остался крайне низким (Беларусь – 48, Армения – 40 и др.). Хуже ситуация обстоит только в Туркменистане (9), Узбекистане (11), Украине (15), Азербайджане (18) [3].

Начиная с 2002 г., Всемирным экономическим форумом и международной школой бизнеса INSEAD издаётся «Индекс готовности к сетевому обществу». Он строится на основе трёх индексов-компонентов (среда, готовность, использование), которые, в свою очередь, включают по три составляющих, характеризующих, соответственно: рыночную, политическую и инфраструктурную среду; готовность населения, предприятий и органов власти к применению сетевых технологий; использование ИКТ населением, предприятиями и органами управления. В последних выпусках для расчёта Индекса используется 71 показатель, часть из которых берётся из международной статистики, а часть получается на основе экспертных опросов менеджеров предприятий в оцениваемых странах. Этот Индекс является одним из контрольных показателей Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации и государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)». Россия по показателю «эффективность правовой системы в оспаривании нормативных актов» находится на 120-ом месте (из 148 мест). Второе место в рейтинге с конца занимает независимость судей (119), третье – эффективность правовой системы при разрешении споров (118). Немного отстаёт от них защита интеллектуальной собственности – 113 место. Лучшее всего обстоит дело с количеством дней для обеспечения исполнения контрактов (8 место) [4, р. 238]. Выборочно значения субиндексов окружающей среды развития для 148 стран представлены в таблице.

Таблица

Субиндексы окружающей среды [4, р. 35]

Ранг	Страна	Баллы	Степень готовности регулятивных норм и политическая обстановка (ранг)	Баллы	Бизнес-среда и среда для инноваций (ранг)	Баллы
1	Сингапур	5,87	1	5,87	1	5,90
2	Новая Зеландия	5,63	2	5,88	8	5,37

3	Финляндия	5,52	3	5.86	9	5.37
5	Великобритания	5,50	5	5.66	10	5.33
8	Швеция	5.45	6	5.63	15	5.26
15	США	5,19	22	5.00	7	5.38
21	Япония	4,99	16	5.23	40	4.75
26	Эстония	4,88	26	4.83	28	4.9
42	Латвия	4.44	53	4.01	32	4.86
43	Литва	4.41	52	4.02	37	4.79
57	Казахстан	4.11	61	3.80	58	4.42
70	Азербайджан	3.94	66	3.75	77	4.13
78	Китай	3.87	56	3.97	115	3.76
83	Армения	3.80	104	3.32	67	4.28
87	Российская Федерация	3.78	100	3.39	73	4.17
88	Италия	3.77	99	3.39	76	4.15
89	Греция	3.76	114	3.20	64	4.32
148	Чад	2.40	147	2.43	148	2.36

По показателю развития «бизнес-среды и среды для инноваций» Россия оказалась лишь на 124-ом месте по наличию новейших технологий, на 120-ом – налоговая ставка, на 113-ом расположились наличие конкуренции и качество управленческой школы. 108-ое место получили закупки передовых технологий. Самым лучшим из всех оказался подындекс, отражающий процент людей, охваченных высшим образованием – 16-ое место. Если по показателю грамотности среди взрослого населения Россия занимает 10-ое место в мире, то по качеству образования находится на 85-ом. По количеству патентных заявок Россия находится на 39-ой позиции. Но, судя по тому, что разработки новейших технологий оказались на 124-ом месте, по всей вероятности, патенты не связаны с технологиями. Несмотря на тот факт, что возможности для инноваций имеются (64-ое место), уровень профессиональной подготовки персонала оставляет желать лучшего (88) [4, p. 238].

В зарубежной социальной практике существуют ещё несколько способов оценки эффективности управления с опорой на индексный подход. Обращает на себя внимание тщательный подход к сбору и обработке данных по каждому показателю. Вызывает некоторые вопросы методика проведения межстранового сравнения, так как Всемирный банк опирается на данные различных источников, применительно к различным странам. Не представляется возможным, на взгляд авторов, провести полноценное сравнение, когда применительно к так называемым странам «золотого миллиарда» (США, Норвегия и др.) используется один набор источников данных, а для иных стран (в том числе и России) индексы берут из других источников. Более того количество источников может различаться. Например, для Норвегии или Финляндии их количество может составлять восемь, а для России их насчитывается от двенадцати до четырнадцати. Однако рейтинг выстраивается для всех стран один. Тем не менее, такой подробный анализ позволяет учесть, несмотря на некоторую субъективность, более тонкие отличия стран. Опираясь на различные источники данных, применительно к России, можно увидеть, тем не менее, недостатки в одних и тех же сферах. Причём индексы, полученные из одних структур, коррелируют с данными других [5, с. 62]. Приведенные данные на фоне межстранового сравнения свидетельствуют о том, что в России сложились неблагоприятные условия для формирования достойного качества жизни населения. Этот факт подтверждают и данные Всемирной организации здравоохранения. По средней продолжительности жизни Россия оказалась среди 188 стран на 108-й строчке между Ираком и Северной Кореей. С 1990 года страна по этому показателю опустилась на 20 позиций. При этом сохраняется существенный разрыв между показателями ожидаемой продолжительности жизни и здоровой жизни у мужчин и женщин [6].

В Европе стремление иметь квалифицированную рабочую силу, наименее подверженную недугам, породило и новые формы социального контроля со стороны государственных структур: социальную гигиену, социальную помощь и страхование, жилищный контроль, школьный контроль, санитарный контроль [7, с. 94]. Сформировавшиеся социальные права гарантируют равные возможности развития в обществе человеческого потенциала и его постепенное превращение в человеческий капитал.

Ситуацию с государственным управлением качеством жизни в Российской Федерации можно рассмотреть на примере социальной регламентации. Социальные нормативы законодательно закрепляются и гарантируют минимальное удовлетворение базовых потребностей человека с целью реализации социальных прав. Введение государственных минимальных социальных стандартов (ГМСС) позволяет выполнять две основные задачи. С одной стороны, обеспечить физическое выживание человека как организма; с другой – не допустить разрушения социальных связей, стигматизации и увеличить степень социальной интеграции. Институционализация ГМСС осуществляется в рамках сложившегося комплекса конкретной общественной системы. Перечень групп минимальных социальных стандартов был закреплён в некоторых Конвенциях Международной организации труда (МОТ) и Европейской социальной Хартии. Необходимость предоставить каждому гражданину возможность самостоятельно оплачивать свои расходы, обозначена как одна из целей социальной политики стран Европейского союза. Например, в Германии как такового закона о ГМСС не существует. Однако в этой стране предоставлены гарантии бесплатного начального, среднего и высшего образования. В области медицинского обслуживания государством предусмотрено обязательное медицинское страхование, причём страховые взносы делятся пополам между работником и работодателем, страховка ориентирована в первую очередь на детей. Для наименее обеспеченных слоёв населения предусматривается строительство социального жилья с умеренной платой за коммунальные услуги.

В России ни один из подготовленных за период 1997-1999 гг. проектов Федерального закона «О государственных минимальных социальных стандартах», призванного установить единую процедуру разработки и утверждения ГМСС в 2000 г. не прошёл. 18 июня 2002 г. был внесён группой депутатов законопроект № 209727-3 «О минимальных государственных социальных стандартах» на рассмотрение в Государственную Думу и был принят в первом чтении 11 июня 2003 г. Но дальнейшее его продвижение было заморожено. Разработка в целом системы ГМСС необходима, так как на основе социальных стандартов должен производиться расчёт трансфертов, позволивших бы выравнивать степень удовлетворения потребностей россиян, которые проживают в различных регионах. В статье 4 проекта закона «О минимальных государственных социальных стандартах» обозначено, что Минимальные государственные социальные стандарты утверждаются в следующих сферах: образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание населения, жилищно-коммунальное хозяйство [8].

С другой стороны, достаточно быстро принимаются законы, стандартизирующие уровень здоровья и безопасности. Например, законом «О техническом регулировании» было введено понятие «технический регламент» [9]. Сущность этого понятия была искажена при переводе англоязычного термина «technical regulation». Этот термин означал общепринятое понятие стандарта или технической нормы и определялся «как документ, устанавливающий (регламентирующий) определённые характеристики товара и процессов его производства, соблюдение которых обязательно» [10].

В п. 7 ст. 7 Закона «О техническом регулировании» содержится утверждение, что «технический регламент не может содержать требования к продукции, причиняющей вред жизни или здоровью граждан, накапливаемый при длительном использовании этой продукции и зависящий от других факторов, не позволяющих определить степень допустимого риска». В этих случаях технический регламент может содержать требование, касающееся информирования приобретателя о возможном вреде и о факторах, от которых он зависит». Такое условие создаёт угрозу здоровью населению, поскольку нет критериев

допустимой длительности использования и степени вреда, которую могут причинить некачественные продукты питания.

Из этого исходит множественная система сертификации, поскольку у каждого ведомства имеются свои требования к различным видам продукции и услуг, а потому сертификат одного ведомства не будет действителен в другом. Опасность также заключается и в том, что производитель может произвольно выбрать требования, которым должна будет соответствовать его продукция и абсолютно бесконтрольно их декларировать.

Принятие государственных минимальных социальных стандартов является жизненно необходимым шагом для обеспечения полноценного развития человеческого капитала. Установление ГМСС должно решить следующие задачи:

1. Обеспечить социальную стабильность и устойчивость развития общественной системы.
2. Выровнять условия доступности материальных благ и услуг в различных регионах России.
3. Обеспечить доступность социальных услуг для граждан, проживающих в регионе.
4. Обосновать нормативное формирование и исполнения бюджетов, особенно в субъектах Российской Федерации.
5. Совершенствовать внебюджетные отношения
6. Сконцентрировать финансовые ресурсы на приоритетных направлениях социальной политики.
7. Оценить уровень социального развития субъектов Российской Федерации и страны в целом.

#### Список литературы

1. Беляева Л.А. Уровень и качество жизни. Проблемы измерения и интерпретации // Социологические исследования. – 2009. – №1. – С. 33-42.
2. Worldwide Governance Indicators. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (дата обращения: 01.09.2015).
3. Worldwide Governance Indicators. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (дата обращения: 12.09.2015).
4. The Global Information Technology Report 2014. Rewards and Risks of Big Data / World Economic Forum. Editors: Beñat Bilbao-Osorio, Soumitra Dutta, and Bruno Lanvin. – Geneva, Switzerland, 2014. – 369 p.
5. Грошева И.А., Грошев И.Л. Индексная оценка системы государственного и муниципального управления // Россия-Тюмень: векторы евразийского развития/ Под ред. В.К. Левашова, Н.Г. Хайруллиной. – Тюмень: Изд-во ТюмГНГУ, 2015. – 324 с.
6. Продолжительность жизни в России оказалась на уровне Ирака и КНДР [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/27/08/2015/55df0fea9a79473b8f372ad7> (дата обращения: 10.04.2016).
7. Михель Д.В. Власть, управление, население: возможная археология социальной политики Мишеля Фуко // Журнал исследований социальной политики. – Т.1.– №1. – 2003. – С. 92-106.
8. Федеральный закон «О минимальных государственных социальных стандартах» № 209727-3 (Проект) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901855022> (дата обращения: 15.03.2016).
9. Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/popular/techreg/45\\_2.html#p159](http://www.consultant.ru/popular/techreg/45_2.html#p159) (дата обращения: 15.03.2016).

10. Гельман М. Коллективный топ Гапон во главе лжереформы технического регулирования [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.apn.ru/publications/article22577.htm> (дата обращения: 15.03.2016).