

Светлана В. Якимчук, Татьяна В. Никулина
**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
 СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РФ**

В статье рассмотрена проблема социальной защиты населения как важнейшее направление социальной политики государства, заключающееся в установлении и поддержке общественно необходимого материального и социального положения всех членов общества. Предложена последовательность оценки эффективности функционирования системы социальной защиты населения и определения «оптимума» данной системы в РФ.

Ключевые слова: население; социальная защита; социальная политика.

Форм. 1. Табл. 1. Лит. 10.

Світлана В. Якимчук, Тетяна В. Нікуліна
**ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ
 СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ РФ**

У статті розглянуто проблему соціального захисту населення як важливого напрямку соціальної політики держави, що включає в себе становлення та підтримку суспільно необхідного матеріального та соціального стану всіх членів суспільства. Запропоновано необхідність оцінювання ефективності функціонування системи соціального захисту населення та визначення «оптимуму» даної системи в РФ.

Ключові слова: населення; соціальний захист; соціальна політика.

Svetlana V. Yakimchuk¹, Tatiana V. Nikulina²
**EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL
 SECURITY SYSTEM IN RUSSIA**

The article considers social security of population as the most important area in social policy, establishing and maintaining necessary material and social status for all members of the society. The evaluation system for social security in Russian Federation is suggested along with defining the "optimum" of the system.

Keywords: population; social security; social policy.

Постановка проблемы. Понимая важность стоящих перед социальной защитой населения задач, колоссальные средства государства, перераспределяемые им через институты этой отрасли на поддержку граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, нельзя оставлять без должного внимания вопросы действенности системы. Оценить деятельность системы в условиях разнородности задач, выполняемых государством в социальной сфере, функций, возложенных на органы социальной защиты субъектов, многообразия региональных законов и программ, направленных на поддержку населения, достаточно проблематично. Ситуация осложняется еще и тем, что в соответствии с положениями ст. 72 Конституции РФ социальная защита находится в совместном ведении Федерации и субъекта Федерации и надо знать, насколько эффективно выполняют стороны свои полномочия [1].

На сегодняшний день в каждом регионе сложилась своя система социальной защиты населения. В основном применяются качественные и количественные составляющие эффективности. Первая составляющая складывается

¹ Belgorod State National Research University, Russia.

² Belgorod State National Research University, Russia.

из отзывов клиентов в книге жалоб и предложений, устных высказываний и пожеланий, оценки организации внешними структурами и местной властью, победы на конкурсах, получение грантов, отзывы в СМИ. Вторая составляющая оценки эффективности состоит из того, какое количество человек они обслужили по номенклатуре оказываемых услуг.

Анализ последних исследований. В последнее время социальная защита населения стала основным атрибутом социальной политики любого цивилизованного государства [8]. Теория и методология системных исследований по управлению социальной защитой населения изложены в [5].

Цель исследования. На основе теоретико-экономического анализа рассмотреть деятельность учреждений социальной защиты населения и провести оценку эффективности функционирования системы социальной защиты населения, отражающую многообразие сфер ее деятельности.

Основные результаты исследования. В последние годы отечественными учеными предпринимаются активные меры по изучению общих проблем социальной защиты населения. Ключевую роль в определении критериев эффективности системы социального обслуживания играет администрация социальных служб. Именно руководитель той или иной службы является тем звеном, которое совмещает общие принципы, изложенные в нормативных документах и распоряжениях вышестоящего руководства, с материальными, техническими и человеческими ресурсами, которыми он располагает; определяет интенсивность и направленность социальной помощи нуждающимся.

Из такой системы оценки трудно однозначно сказать, чья система оказывается более эффективной. Кто выполняет больший объем с меньшими затратами, сколько стоит для области содержание системы социальной защиты в соотношении к направленным средствам, какое соотношение работников территориальных управлений социальной защиты населения к числу граждан, получающих социальную поддержку, соотношение работников учреждений социального обслуживания к числу обслуженных и количеству оказанных услуг? К оценке надо подходить, исходя из роли каждой структуры власти в обеспечении социальной защиты и ее эффективности.

Рационализация системы учреждений социальной защиты населения должна сопровождаться и рационализацией социальных технологий работы вероятнее всего, надо оценивать их эффективность в совокупности. В первую очередь, необходимо определиться с понятиями эффективности социальной защиты и социальных технологий ею применяемых. Необходимо сразу отметить, что единого, согласованного мнения в этом вопросе нет.

Эффективность работы органов социальной защиты населения выражается в разрешении проблем экономического, социально-политического и духовного развития, обеспечении стабилизации общества. Под критериями эффективности следует понимать следующее: соотношение между достигнутыми результатами (эффектами) и затратами на обеспечение этих результатов; фактически достигнутые и необходимые результаты (эффекты) социальной работы [9].

Сложность определения по этим критериям заключается в трудностях выделения единиц их измерения и разработки измерительных процедур.

Понятие «эффективность» следует отличать от понятия «результативность». Если принимаемые для оценки эффективности критерии могут быть количественно измерены (например, количество предоставленных услуг, объем перечисленных денежных средств, количество клиентов в учреждениях социального обслуживания), то можно говорить о результативности как синониме эффективности. Если же в качестве критериев добавляются психологические критерии, не поддающиеся количественному измерению, то понятие «результативность» не может применяться как синоним понятию «эффективность». Эффективность работы может быть предполагаемой (расчетной, планируемой) и фактической (реально достигнутой).

Другими важными проблемами являются: оценка эффективности; выбор предметов оценки эффективности; субъекты, оценивающие эффективность; методы и методики оценки эффективности; факторы, влияющие на эффективность/неэффективность.

Среди названных проблем особое место занимает проблема показателей эффективности, т.е. инструмента, посредством которого может быть измерена (оценена) эффективность.

Применительно к социальной работе понятие эффективности можно сформулировать следующим образом: эффективность социальной работы — это максимально возможное удовлетворение социальных потребностей населения при оптимальных затратах. Данное определение ориентирует не столько на добывание дополнительных материальных и финансовых средств, сколько на субъективную сторону вопроса — организацию, управление, технологии, профессиональное мастерство. В современных условиях это наиболее правильный путь поиска [3].

Оценка эффективности работы должна складываться из двух составляющих, одна из которой отражала бы внешнюю, а вторая — внутреннюю сторону деятельности [2]. Таким образом оценка внутренней части работы системы будет отражать ее слаженность, недопущение нарушений законодательства, охват услугами различных категорий граждан, выявление лучших учреждений и т.д. Эту оценку система может давать себе сама, т.е. определять лучшие отделения, управления, учреждения. Гораздо проблематичнее внешняя сторона оценивания. Оценивать работу социальной защиты субъекта РФ необходимо в соответствии с критериями, определенными на федеральном и региональном уровнях, при этом порядок оценивания должен учитывать необходимость привлечения независимых экспертов.

В качестве критериев внешней оценки деятельности социальной защиты населения субъекта РФ можно предложить следующие: затратность системы (отношение направленных государством средств на социальную поддержку к затратам на содержание системы), реальное получение средств адресатом (соотношение объема направленных средств на поддержку к реальному числу получателей), вывод малообеспеченных семей на прожиточный минимум (соотношение общего числа граждан, получивших государственную социальную помощь, к общему числу зафиксированных органами статистики малообеспеченных семей), реабилитация (трудовая, социальная) граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, стационарозамещающие технологии

(соотношение количества выявленных граждан, частично или полностью утративших возможность к самообслуживанию, но поддерживаемых учреждениями социального обслуживания, к количеству помещенных в стационарные учреждения социального обслуживания), устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в семье, обеспечения доступной среды для инвалидов и пожилых людей (общее количество объектов, подлежащих оборудованию технологическими изделиями, облегчающими доступность среды).

Прежде всего, показатели должны быть определены для каждой цели, направления деятельности, каждого типа учреждений. При этом, учреждения социального обслуживания в своей деятельности должны стремиться к снижению доли следующих групп населения: безнадзорных детей в общем числе детского населения; детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями, с девиантной адаптацией; инвалидов с девиантной адаптацией; пожилых людей с девиантной адаптацией.

Система социальных показателей, прежде всего, должна быть ориентирована на предметную деятельность учреждений социальной сферы. При этом количество таких показателей нужно ограничить, а сами показатели должны: содержать данные по всему учреждению в целом и по подразделениям в частности; быть динамичными и перспективными (для сопоставления данных по ряду лет); заранее предупреждать о негативных тенденциях.

Показатели необходимо выбирать так, чтобы они обеспечивали: сравнение нормативных и фактических значений с целью выявления отклонений; выявление причин и виновников отклонений; определение зависимости между полученными отклонениями и конечными результатами деятельности организации; анализ влияния полученных отклонений на конечные результаты.

Наиболее часто для оценки показателей по значимости вводятся баллы. Однако данный подход имеет ряд существенных недостатков. Так, баллы ориентируют руководителей учреждений социального обслуживания на избирательное восприятие результатов деятельности учреждений, которые «выгодны» для оценки эффективности по принципу: где выше балл – там больше усилий.

Наиболее объективно судить о стабильной деятельности бюджетного учреждения по каждому из видов и форм социального обслуживания населения лучше всего на основании усредненного показателя по различным направлениям деятельности. Такой усредненный показатель определяется произведением полученных относительных показателей.

В результате использования усредненного показателя будет «выигрывать» то учреждение, которое будет иметь: значения показателей, наиболее близкие к 1; минимальное отклонение между максимальным и минимальным значением показателей.

Очевидно, что эффективность деятельности бюджетного учреждения не ограничивается только его социальной деятельностью. Оценка эффективности деятельности учреждений социального обслуживания должна отражать многообразие сфер их деятельности. В этой связи можно выделить три системы показателей:

- оценку организации системы качества;
- оценку качества предоставляемых услуг;
- оценку эффективности финансово-хозяйственной деятельности учреждений социального обслуживания.

Внутри каждой из указанных систем можно определять разное количество показателей и их сочетание. Содержание системы зависит от социально-экономической ситуации в регионе, проводимой органами государственной власти политики, целей и задач, которые они ставят перед учреждениями.

Наиболее объективными показателями работы учреждений являются показатели, полученные с помощью современных методов. Например, при помощи регулярных многоплановых мониторинговых исследований, нацеленных на долгосрочное изучение факторов, влияющих на качество социального обслуживания.

По результатам мониторинга принимаются двухуровневые решения:

- стратегические (внесение предложений по совершенствованию законодательства, составление прогноза финансового обеспечения целевых территориальных программ, корректировка и актуализация организационной структуры управления);
- тактические (составление и корректировка планов, необходимость оказания методической помощи, организация информационно-справочной работы).

Таким образом, можно обоснованно утверждать, что информатизация, технологизация и автоматизация мониторинга, расширяя и оптимизируя круг управленческих задач, значительно улучшают ключевые показатели деятельности системы социального обслуживания.

Из вышесказанного следует, что эффективность работы органов и учреждений социальной защиты населения – многоплановое явление, содержащее в себе различные факторы. Определение её критериев имеет важное значение для практической деятельности социальных учреждений. Показатели эффективности являются важным инструментом в исследовании результативности предоставления социальных услуг населению, являясь системой ориентиров в достижении конкретных и действенных результатов социального обслуживания.

Эффективность деятельности системы управления в области социальной защиты населения зависит от достаточности у государства ресурсного обеспечения. Эффективность – показатель того, насколько система способна при имеющихся ресурсах достичь поставленной цели, определенной ее функциями, а в случае с системой социальной защиты – насколько она способствует сокращению социальных рисков. При этом факторы риска можно разделить на объективные, не зависящие от субъекта инвестирования (экономические кризисы, инфляция и пр.) и субъективные – определяемые самим социальным инвестором (проводимая социальная политика, тип и направление социального инвестирования). Высокая степень социальных рисков свидетельствует о поиске путей снижения их возможных последствий для социального развития общества.

В соответствии с этим у системы социальной защиты может быть множество целей в соответствии с задачами и рисками субъектов инвестирования

разных уровней, и каждая может иметь свой оптимум. Эффективное функционирование системы социальной защиты связано с достижением множества оптимумов каждой цели, главная из которых – обеспечение социальных гарантий, приближенное к прожиточному минимуму. Эффективность социальной защиты и оптимальность социальных инвестиций соотносятся между собой. Расчет оптимума характерен, например, для неоклассической школы, которая считает обязательным последствием оптимума равновесие и рост количественных результатов.

Говоря об эффективности, исследователи постоянно обращаются к понятию «оптимум». Под ним мы понимаем такой уровень затрат на социальную защиту населения, при котором достигаются необходимые для субъектов инвестирования количественные и качественные показатели эффективности социального инвестирования (табл. 1). Оптимум Парето является популярной моделью для исследования эффективности, но имеет два недостатка [10]. Во-первых, он не принимает во внимание распределение ресурсов между людьми и, как писал Нобелевский лауреат по экономике Амартия Сен, «состояние общества может быть оптимальным по Парето, но при этом одни могут находиться в крайней нищете, а другие купаться в роскоши, поскольку нищета одних не может быть смягчена без снижения уровня роскоши богатых» [7]. Во-вторых, оптимум Парето предполагает, что эффективность достигается стихийно, без вмешательства государства, что не всегда соответствует реальности.

Для оценки результативности социальных инвестиций [4] предлагается показатель «результативный экономический эффект» (РЭЭ) – сумма бюджетного (БЭ) и социального эффектов (СЭ):

$$РЭЭ = БЭ + СЭ. \quad (1)$$

Понятие эффективности связано со степенью достижения результата в процессе функционирования экономической системы. То есть должна быть задана модель результативности системы социальной защиты в случае ее максимального (или минимального) функционирования. А полученные результаты должны показывать степень приближения к идеалу. Лишь в этом случае мы можем говорить об эффективности социального инвестирования в систему социальной защиты. При этом эффективность может носить многоуровневый характер в зависимости от уровня социального инвестора – государства, предприятия, домохозяйства. Эти уровни могут не совпадать в той же мере, в какой не совпадают экономические интересы субъектов разных уровней при инвестировании в систему социальной защиты населения. Таким образом, результативный экономический эффект – это уровень равной доступности к общественным социальным благам для всех групп населения; демографический рост (включает сокращение смертности, прирост мигрантов, рост числа многодетных семей); рост численности населения с высшим образованием; рост числа научных работников; рост числа работников наукоемких производств; соответствие уровня жизни незащищенного населения возможностям развития и роста человеческого капитала. Методика расчета этих показателей и проблемы социальной стандартизации.

Таблица 1. Оптимум системы социальной защиты населения, авторская разработка

Уровень хозяйствующего субъекта	Количественные показатели социального инвестирования	Качественные показатели социального инвестирования
Государство: Федерация	Сокращение рисков: роста ВВП (ВНП), роста бюджетных средств и затрат на отдельные национальные проекты и программы государственного вспомоществования, роста индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП).	Сокращение риска экономической безопасности государства и общества. Уровень предоставления общественных благ и услуг системы социального обеспечения со стороны федерации, решение проблем социально незащищенных слоев населения, рост качества жизни социально уязвимых слоев населения
Регион	Сокращение рисков роста занятости в регионе, демографического роста в регионе, достижение роста пенсий и пособий для социально уязвимых слоев населения региона	Сокращение риска и обеспечение роста уровня жизни социально уязвимых слоев населения, предоставление общественных благ и услуг системы социального обеспечения со стороны региона, сокращение рисков жилищных проблем для социально незащищенных слоев населения
Местное административное образование (город, поселок и пр.)	Сокращение рисков сокращения доходности бюджета, размера привлеченных социальных инвестиций в систему социальной защиты	Уровень предоставления общественных благ и услуг для социально уязвимых жителей административного образования, в т.ч. вспомоществования на муниципальном уровне
Фирма, предприятие	Сокращение рисков снижения производительности труда и прибыли фирмы, минимизации издержек, рост расходов на социальные программы для работников фирмы	Сокращение рисков неэффективного корпоративного управления, рост человеческого капитала, преодоление возрастной дискриминации в оплате труда, привлечение к труду инвалидов, безопасность труда
Общественные организации	Сокращение рисков потери вкладов членов и участников общественных организаций	Сокращение рисков жизни, здоровья и развития социально уязвимых членов общества
Домашнее хозяйство	Рост доходов семейного бюджета за счет роста пенсий и пособий	Обеспечение потребления и развития каждого члена социально уязвимой семьи, рост человеческого капитала детей и инвалидов в рамках семьи, социальная защита пенсионеров
Индивид	Рост личного потребления за счет пенсий и пособий, социальных льгот и вспомоществования	Личное воспроизводство, самореализация социально уязвимого индивида

Выводы. Социальная защита направлена, прежде всего, на обеспечение социальных гарантий, т.е. на обеспечение социально-экономических нормативов, позволяющих задать минимальный стандарт уровня жизни в соответствии с возможностями экономики. При этом социальные гарантии для тру-

доспособного громадянина включають гарантії в системі зайнятості і оплати праці через введення мінімальних ставок оплати праці і мінімальних стандартів умов праці. Соціальні гарантії для нетрудоспособного населення виглядають як комплекс заходів, створюючих умови для споживання і пом'якшення диспропорцій в умовах життя окремих категорій населення з урахуванням особливостей кожної групи.

1. Конституція РФ від 12.12.1993 // www.constitution.ru.
2. *Абалкин Л.И.* Перестройка: пути и проблемы: Интервью дир. Ин-та экономики АН СССР акад. Л.И. Абалкина с сов. и иностр. журналистами (сент. 1986 г. – май 1988 г.). – М.: Экономика, 1988. – 213 с.
3. *Генкин Б.М.* Экономика и социология труда: Учебник для вузов для студентов вузов, обучающимся по экономическим спец. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2000. – 400 с.
4. *Горбунов Э.П.* Экономический потенциал развитого социалистического общества // Вопросы экономики. – 1981. – №9. – С. 25–32.
5. *Капелюшников Р.И., Албегова И.М., Леонова Т.Г., Емцова Р.И.* Человеческий капитал России: проблемы реабилитации // Общество и экономика. – 1993. – №9–10. – С. 3–14.
6. *Макконнелл К.Р., Брю С.Л.* Экономикс: Принципы, проблемы и политика : Учебник для студентов экономических вузов / Пер. с англ.; Науч. конс. В.С. Автономов. – 14-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 928 с.
7. *Сен А.* Развитие как свобода. – М., 2004. – 425 с.
8. Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина. – М.: Экзамен, 2003. – 736 с.
9. Теория социальной работы: Учебник / Под. ред. проф. Е.И. Холостовой. – М.: Юристъ, 1999. – 334 с.
10. *Pareto, V.* (1997). Cours d'Economie Politique. Vol. 2. Lausanne: 1. Universite de Lausanne.

Стаття надійшла до редакції 9.02.2015.