

*На правах рукописи*

**КАБАНОВА ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА**

**Государственный аудит: выбор критериев и  
показателей измерения социального развития**

Специальность –22.00.04 – «Социальная структура,  
социальные институты и процессы»

Автореферат

диссертации на соискание учёной степени  
кандидата социологических наук

**2012**

**МОСКВА**

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Институте социально-политических исследований Российской академии наук (ИСПИ РАН).

**Научный руководитель:** академик **Осипов Геннадий Васильевич**

**Официальные оппоненты:** член корреспондент РАН  
**Дмитриев Анатолий Васильевич**

кандидат социологических наук, доцент  
**Долгорукова Ирина Владимировна**

**Ведущая организация:** Социологический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Защита состоится 29 марта 2012 г. в 16.30 на заседании Диссертационного совета Д.002.088.03 по социологическим и политическим наукам при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Институте социально-политических исследований Российской академии наук (ИСПИ РАН) по адресу: 119333, Москва, ул. Фотиевой д. 6, к. 1, большой конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ИСПИ РАН.

Объявление о защите и автореферат диссертации размещены на официальном сайте ИСПИ РАН – <http://www.isprras.ru/>, а также на сайте ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации – <http://vak.ed.gov.ru/>.

Автореферат разослан «\_\_\_» февраля 2012 года

Ученый секретарь  
Диссертационного совета,  
доктор социологических наук,  
профессор

**С.С.Новикова**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Современное общество часто характеризуется как «общество знания». В этом понятии отражено существенное расширение в обществе роли знания, под которым понимается в самом общем виде способность к социальному действию.

Однако расширение возможностей социального действия не делает современное общество автоматически более стабильным или безопасным. Основная проблема состоит в том, что расширение возможностей социального действия происходит в первую очередь на уровне индивидов и среднем уровне малых групп, социальных движений и небольших корпораций, и гораздо медленнее идет на институциональном уровне национальных обществ, политических систем и экономик в силу их большей инертности. Результатом является общее падение управляемости, возрастание роли факторов случайности и неопределенности.

Существующая система общественного управления во многом основана на волюнтаризме и часто функционирует методом проб и ошибок. В современном мире эта система превратилась в анахронизм и фактор, ведущий к дестабилизации общества и ухудшению условий жизни людей. На повестке дня остро стоит вопрос о переходе к научному управлению обществом.

Научное управление обществом невозможно без системы достоверных данных, поставляемых социальными науками. В качестве средств мониторинга социального развития используются социальные индикаторы, дающие представление о текущем состоянии общества, его трансформациях, тенденциях, кризисных явлениях, а также качестве принимаемых управленческих решений.

Важными сферами социального развития, измеряемыми с помощью социальных индикаторов, являются функционирование системы государственного управления, адекватность институционального устройства, эффективность использования общественных ресурсов. Сбор такой информации и предоставление ее обществу входит в задачи государственного

аудита, организация которого и статус в системе государственной власти ориентированы на выполнение этой функции.

**Степень научной разработанности проблемы.** Термин «социальные индикаторы» появился в США, где в 1966 г. под редакцией Р.Бауера вышло первое издание по данной тематике<sup>1</sup>. В 1970-е годы издаются статистические справочники, содержащие социальные показатели (например, «Social indicators», «Status»). Правительство США стало регулярно публиковать данные по этой тематике, в 1974 г. создан научный журнал «Social Indicators Research». Позднее эти подходы используются международными организациями, прежде всего Организацией Объединенных Наций (ООН) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)<sup>2</sup>.

В СССР в 1970-е годы реализация исследовательской программы отделения философии и права АН СССР «Социальное развитие советского общества: показатели и тенденции» создала широкую социально-статистическую базу, позволив получить количественно-качественное выражение процессов развития, происходящих как в индустриально развитых, так и в некогда отсталых регионах страны. В 1979 – 1985 годах Институтом социологии Академии наук СССР проводились исследования по теме «Показатели и индикаторы социального развития советского общества».

В середине 1980-х годов стало ясно, что оценка социального развития страны на основе среднестатистических показателей вводит в заблуждение, поэтому Отдел социологических исследований ИС АН СССР возглавил работу по подготовке новой системы индикаторов с использованием не применявшихся до этого социальной статистикой методов. В 1989 г. подготовлен информационно-аналитический доклад «Социальная и социально-политическая ситуация в стране: анализ и прогноз»<sup>3</sup>.

В результате проведенной работы создана гибкая система показателей и индикаторов социального развития общества, отражающая: степень

---

<sup>1</sup> Bauer R. Social indicators / Ed. R.Bauer.– Cambridge, Mass.: M.I.T.Press. – 1966.

<sup>2</sup> Sharpe A. A survey of indicators of economic and social well-being / A.Sharpe.– Paper prepared for Canadian Research Networks. - July 22. – 1999.

<sup>3</sup> Осипов Г.В. Социология и общество / Г.В.Осипов. – М.: 2007.

удовлетворенности работой, образованием, материальным положением, жилищными условиями, общественной работой, способом проведения свободного времени, отношениями с людьми, отношениями с членами семьи, состоянием здоровья, жизнью в целом и др.

Доклады по данной теме ежегодно издаются Институтом социально-политических исследований Российской академии наук (ИСПИ РАН) под руководством академика Г.В.Осипова на протяжении 20 лет. В них проводится комплексный анализ социальных последствий трансформации российского общества.

В 1995 году в ИСПИ РАН поставлена и решена задача разработки системы предельно критических или пороговых показателей развития общества. Необходимо отметить, что впервые разработка указанной системы (концепции) поставлена как научная проблема<sup>4</sup>. Этот методологический подход к индикативной оценке состояния российского общества признан научным и политическим сообществом. В русле этого подхода разработаны различные шкалы предельно критических показателей, в том числе перечень основных показателей экономической безопасности.

В настоящее время дискуссии по проблемам социальных индикаторов получили дополнительный толчок в связи с пониманием необходимости дополнения традиционных объективистских подходов, ориентированных на измерение условий жизни, измерением субъективной удовлетворенности жизнью. Это нашло отражение в докладе Комиссии по измерению экономической эффективности и социального прогресса, созданной в 2008 году по инициативе Президента Франции Н. Саркози<sup>5</sup>.

Большое значение для измерения социальных явлений, процессов, построения систем, шкал социальных показателей и индикаторов имеют богатое наследие классиков и труды зарубежных и отечественных современных ученых: Р.Бауера, С.Райса, О.Дункана, П.Хенриота, Н.Штера,

---

<sup>4</sup> Локосов В.В. Стабильность общества и система предельно-критических показателей его развития / В.В.Локосов // Социологические исследования». – 1998. - № 4.

<sup>5</sup> Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress / J.Stiglitz, A.Sen, J.-P.Fitoussi. – [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)

А.Сена, Д.Дьюсенберри, Р.Истерлина, Л.Лейярда, Э.Динера, Г.В.Осипова, В.В.Локосова, В.И.Жукова, В.Л.Шульца, В.Н.Иванова, Левашова В.К. и др.<sup>6</sup>

Теоретические основы использования государственного аудита в качестве метода измерения социального развития развиты С.В.Степашиным<sup>7</sup>.

**Целями исследования** являются: обоснование необходимости научного управления обществом на современном этапе развития общества; анализ основных подходов к измерению социального развития, существующих в настоящее время в мировой практике; применение государственного аудита в качестве способа измерения социального развития; определение сфер деятельности Счетной палаты для эффективного применения социологических исследований, а также выбора критериев и показателей социального развития (на основе изучения деятельности Счетной палаты и теоретических проблем государственного аудита).

**Задачами исследования.** В соответствии с указанными целями необходимо решить следующие задачи:

- обобщить исторический опыт измерения социального развития;
- теоретически обосновать необходимость измерения социального развития в современных условиях;
- систематизировать теоретические подходы и задачи измерения социального развития;

---

<sup>6</sup> см., напр.: Bauer R. Social indicators / Ed. R.Bauer.– Cambridge, Mass.: M.I.T.Press. – 1966.; Stehr N. Knowledge Societies / N.Stehr. – London.: 1994.; Rice S. Social accounting and statistic for the great society / S.Rice. – Public Administration Review 27 (June). – 1967.; Dulkan O. Toward social reporting: Next steps / O.Dulkan. – N.Y.: 1969.; Henriot P. Political aspects of social indicators: Implication for research / P.Henriot. – N.Y.: 1972.; Sen A. Rationality and social choice / A.Sen. – American Economic Review. - 1995; Duesenberry J. Income, savings, and the theory of human behavior / J.Duesenberry // Cambridge. – MA, 1949.; Easterlin R.A. Income and happiness: Towards a unified theory / R.A.Easterlin. - L.A., 2000.; Easterlin R.A. Explaining happiness / R.A.Easterlin // Proceedings of the National Academy of Sciences 100 (19). – 2003.; Layard R. Happiness: Lessons from a new science / R.Layard. - New York, 2005.; Diener E. Subjective well-being / E.Diener. - The science of well-being. - Springer, 2009.; Осипов Г.В. Социология и политика / Г.В.Осипов. – М.: 1995.; Осипов Г.В. Социология и общество / Г.В.Осипов. – М.: 2007.; Осипов Г.В. Введение в социологическую науку / Г.В. Осипов. – М.: 2010.; Теория и практика экономики и социологии знания / Под общ. ред. Г.В.Осипова. – М.: Наука, 2007.; Локосов В.В. Построение системы предельно критических показателей развития общества как метод социальной диагностики / В.В.Локосов // Современные методы социально-политического исследования общества. Материалы международной научной конференции. - М., 2011; Локосов В.В. Стабильность общества и система предельно-критических показателей его развития / В.В.Локосов // Социологические исследования». – 1998. - № 4.; Локосов В.В., Шульц В.Л. Основания консолидации российского общества (социологические аспекты) / В.В.Локосов, В.Л.Шульц. – М.:РИЦ ИСПИ РАН, 2008.; Парадигмы социологии знания. Хрестоматия / Под общ. ред. В.Л.Шульца. – М.: Наука, 2007.; Левашов В.К. Социополитическая динамика российского общества (2000-2006) / В.К.Левашов. – М.: Academia, 2007.; Иванов В.Н. Политическая социология / В.Н.Иванов. – ИСПИ РАН. – М.: Мысль, 2000.; Жуков В.И. Демографический потенциал России (монография) / В.И.Жуков // Министерство образования и науки РФ, РГСУ. – М.:Изд-во РГСУ, 2010.; Жуков В.И. Потенциал человека: индекс социального развития россиян / В.И.Жуков. – М.: Союз, 1995. и др.

<sup>7</sup> Степашин С.В. Конституционный аудит / С.В.Степашин. – М.: 2006.; Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего / С.В.Степашин. – М.: 2008.

- исследовать проблемы и трудности измерения социального развития, отразить неадекватность отдельных существующих инструментов;
- рассмотреть конституционную модель государственного аудита в России;
- определить особенности государственного аудита, способствующие выполнению им функций измерения социального развития;
- исследовать деятельность Счетной палаты для эффективного применения социологических исследований, а также выбора критериев и показателей социального развития.

**Объектом исследования** является измерение социального развития.

**Предметом исследования** являются социальные индикаторы, критерии и показатели социального развития, особая роль и возможности государственного аудита в измерении социального развития.

**Гипотеза**, на которой строится исследование, заключается в том, что организационные особенности и особый статус государственного аудита в системе государственной власти позволяют ему служить эффективным методом измерения социального развития.

**Методологической базой исследования** послужили труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные социальным индикаторам, проблемам измерения социального развития общества; теоретические основы научного управления обществом, сформулированные академиком Г.В.Осиповым в книге «Введение в социологическую науку», и теоретические основы использования государственного аудита в качестве инструмента измерения социального развития, сформулированные в работах С.В.Степашина «Конституционный аудит» и «Государственный аудит и экономика будущего».

**Эмпирическая база исследования.** Информационную базу диссертационного исследования составили статистические материалы, литературные источники, данные отечественных и зарубежных социологических исследований, нормативные законодательные акты.

Основными источниками информации послужили данные Федеральной службы государственной статистики России, Статистического офиса Европейского Союза, Американской ассоциации статистики, Национального института статистики и экономических исследований Франции, международных организаций (Организации Объединенных Наций, Организации экономического сотрудничества и развития, Всемирного банка, Международной организации органов государственного аудита и др.).

В ходе анализа автор опирался на результаты мониторинга и исследований, осуществленных в 1979 – 1985 гг. Института социологии Академии наук СССР, материалы исследований, проведенных ИСПИ РАН в 1987 – 2010 гг., и обобщенных в ежегодных аналитических докладах, данные Комиссии по измерению экономической эффективности и социального прогресса под руководством Д. Стиглица, А. Сена и Ж.-П. Фитусси.

В работе использованы внутренние нормативные документы Счетной палаты Российской Федерации (Регламент Счетной палаты, стандарты финансового контроля (СФК), приказы, распоряжения, положения, инструкции и методики), итоговые материалы (отчеты и аналитические записки) о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, осуществленных Счетной палатой. Автором изучен и проанализирован массив нормативных документов, информационных и аналитических материалов Минздравсоцразвития России, Минэкономки России, Банка России и др.

**Научная новизна исследования.** На базе проведенного исследования получены следующие результаты содержащие прирост научной новизны:

- систематизированы и обобщены основные подходы к измерению социального развития;
- проанализированы существующие социальные индикаторы, выявлены основные проблемы измерения социального развития;
- обосновывается, что рост знания должен вести к уверенности и стабильности, а не к возрастанию хаотичности, случайности и неопределенности;

– определены организационные и статусные особенности института государственного аудита, позволяющие ему служить эффективным инструментом измерения социального развития;

– проанализирована конституционная модель государственного аудита в России, показаны ее особенности с точки зрения измерения социального развития;

– определены сферы деятельности Счетной палаты для эффективного применения социологических исследований.

В качестве примеров осуществления Счетной палатой функции измерения социального развития подробно проанализированы такие направления ее деятельности, как аудит эффективности управления общественными ресурсами, оценка итогов приватизации 1993 – 2003 годов, борьба с коррупцией и профилактика коррупционных правонарушений. В указанных контрольных мероприятиях автор принимал непосредственное участие в качестве ревизора, а также участвовал в обобщении и анализе итоговых документов. Кроме того, под руководством и при непосредственном участии автора были разработаны Методические рекомендации по заполнению федеральными государственными гражданскими служащими аппарата Счетной палаты Российской Федерации форм справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также ряд других внутренних нормативных документов Счетной палаты по вопросам профилактики коррупционных правонарушений и борьбы с коррупцией.

**Основные положения, выносимые на защиту.** На защиту выносятся следующие положения.

1. Переход к научному управлению обществом требует адекватных инструментов измерения социального развития.

2. Измерение социального развития должно основываться на комплексном подходе, включать в себя как объективные оценки, так и субъективные показатели.

3. Институт государственного аудита в силу особенностей своей

организации и статуса в системе государственной власти может служить эффективным инструментом измерения социального развития в таких областях, как функционирование системы государственного управления, адекватность институционального устройства, эффективность использования общественных ресурсов.

**Практическая значимость исследования** заключается в возможности использования его выводов и собранного теоретического материала в повышении эффективности и результативности работы органов государственного финансового контроля, дальнейшем совершенствовании методики проведения аудита эффективности реализации программ противодействия коррупции, критериев и показателей оценки эффективности реализации программ противодействия коррупции, в преподавании лекционных курсов «основы государственного аудита» и «индикаторы социального развития», в качестве методических пособий, а также для дальнейшей разработки и совершенствования внутренней нормативной базы Счетной палаты по вопросам профилактики коррупционных правонарушений.

**Апробация исследования.** Основные положения диссертации доложены автором на совместном круглом столе Отдела социологии знания ИСПИ РАН и Счетной палаты «Показатели и индикаторы социальной реальности».

Материалы диссертации, выводы и предложения обсуждались в структурах Счетной палаты, нашли отражения в ее нормативных документах, итоговых документах о результатах контрольных и аналитических материалах, в том числе в разрабатываемых методике проведения аудита эффективности реализации программ противодействия коррупции, а также критериях и показателях оценки эффективности реализации программ противодействия коррупции. Содержание работы отражено в научных публикациях автора.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** приводится общая характеристика и структура диссертационной работы, обосновывается актуальность темы диссертации, освещается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, раскрывается методологическая база работы, формулируются положения, выносимые на защиту, определяется научная и практическая значимость полученных результатов.

**В первой главе** «Измерение социального развития как часть научного управления обществом» измерение социального развития помещается в контекст научного управления обществом: автором в диссертационном исследовании обосновывается необходимость научного управления обществом на современном этапе развития общества, анализируется и обобщается история измерения социального развития.

**В параграфе первом** «Современное общество и необходимость научного управления» автор отмечает, что современное общество часто характеризуется как «общество знания». Немецкий социолог Н.Штер<sup>8</sup>, являющийся одним из основоположников теории общества знания, понимает под этим термином достижение обществом такой стадии развития, когда оно в большой степени является продуктом собственных действий.

Одним из результатов этого процесса явилась радикальная трансформация структуры экономики, главным показателем которой стало снижение значимости в качестве фактора производства материального капитала и рост значимости нематериального («символического») капитала. Однако влияние научного знания не ограничивается только экономикой, оно беспрецедентно проникает во все сферы социальной жизни, что позволяет охарактеризовать современные развитые общества как общества знания.

Масштабное присутствие знания в современном обществе потребовало его реинтерпретации с учетом новых функций. В этом плане весьма продуктивным представляется предложенное Н.Штером понимание знания

---

<sup>8</sup> Stehr N. Knowledge Societies / N.Stehr. – London.: 1994.

как способности к социальному действию<sup>9</sup>.

В диссертации автор обосновывает, что расширение возможностей социального действия автоматически не делает современное общество более стабильным или безопасным. Отмечается, что основной проблемой общества знания является то, что расширение возможностей социального действия происходит в первую очередь на уровне индивидов и среднем уровне малых групп, социальных движений и небольших корпораций, которые обретают способность гораздо быстрее адаптироваться к изменениям среды. При этом тот же самый процесс гораздо медленнее идет на институциональном уровне национальных обществ, политических систем и экономик в силу их большей инертности. Это ведет к формированию менее устойчивых и прочных форм государственной власти, общему падению управляемости.

Другой важной причиной снижения эффективности управления, называемой автором в работе, является утрата государством контроля за условиями и обстоятельствами политических действий. В современном обществе спектр государственных задач и диапазон условий, в которых они выполняются, достаточно широки. Однако административные процедуры, направленные на осуществление этих задач, не претерпели сколько-нибудь существенной трансформации и не предполагают учета меняющихся условий. В работе отмечается, что инерционность и неспособность государственной бюрократии к быстрой адаптации снижают эффективность управления. Рост знания ведет не к уверенности и стабильности, как это можно было бы ожидать, а, напротив, к возрастанию случайности и неопределенности<sup>10</sup>. Автор указывает, что результатом является нарастание хаотических процессов на системном уровне.

В исследовании отмечается, что для многих стран, включая Россию, серьезной проблемой является резкий рост имущественной дифференциации населения. Сохранение такого состояния общества ведет к росту социальной

---

<sup>9</sup> Stehr N. Knowledge Societies / N.Stehr. – London.: 1994.

<sup>10</sup> Там же.

напряженности и в перспективе чревато социальными потрясениями. Это ставит на повестку дня проблему создания эффективного социального государства, в функции которого входит предупреждение кризисов и сглаживание наиболее острых социальных противоречий.

Существующая система общественного управления во многом основана на волюнтаризме и часто функционирует методом проб и ошибок. Так, ошибки управления в экономике ведут к стагнации и кризисам, в политической сфере – к неэффективному функционированию органов государственной власти, в социальной сфере – к углублению неравенства и социальным конфликтам, в духовно-нравственной сфере – к утрате ценностных ориентаций и моральной деградации общества. Единственной реальной альтернативой развитию хаотических процессов на системном уровне является научное управление обществом.

Социальными науками к настоящему времени накоплен значительный потенциал знания в области управления обществом во всех сферах его жизнедеятельности и на различных уровнях. Современные социальные науки уже не могут ограничиваться только объяснением социальной реальности, они должны участвовать в ее конструировании. Социальное конструирование предполагает предупреждение негативного развития событий и создание желательных для индивида и общества социальных реалий<sup>11</sup>.

Однако, научное управление обществом невозможно без системы достоверных данных, поставляемых социальными науками. Социальные показатели и индикаторы – это инструменты мониторинга социального развития, дающие представление о текущем состоянии общества, его трансформациях, тенденциях, кризисных явлениях. Они служат средством самооценки общества, которое получает инструмент анализа своего реального состояния и качества принимаемых управленческих решений.

**В параграфе втором «История измерения социального развития» анализируется и обобщается история измерения социального развития.**

---

<sup>11</sup> Осипов Г.В. Введение в социологическую науку / Г.В. Осипов. – М.: 2010

Представление о системе социальных индикаторов были выдвинуты Американской академией искусств и науки, которая выполняла заказ NASA. Считалось, что такая система индикаторов поможет не только определить и приблизить социальные изменения, но и выработать более осмысленную политику в условиях новых вызовов и возможностей. Согласно Р.Бауеру, «разработка системы социальных индикаторов позволяет «оценить, где мы находимся и что делаем относительно наших целей и оценок, а также оценить конкретные программы и обусловленные ими коллизии»<sup>12</sup>.

После первой публикации появился целый ряд работ, направленных на выявление функций и специфических характеристик социальных индикаторов (С.Райс, О.Дункан, П.Хенриот)<sup>13</sup>. Работы этих ученых дали толчок серии исследований и публикаций по проблемам социальных индикаторов, их измерения, методов построения и т.д., которые пробудили интерес американских политических кругов к данной тематике. Результатом явилось создание специализированных изданий и регулярная публикация данных.

В 1980-е годы произошел спад интереса к тематике социальных индикаторов. Этому способствовали объективные обстоятельства, прежде всего кризис бюджетных обязательств с которым столкнулись правительства большинства западных стран. Но главная причина заключалась в бесполезности социальных индикаторов при выработке текущей политики. Власть и научное сообщество потеряли способность слышать друг друга.

В начале 1990-х годов исследования в области социальных индикаторов пережили второе рождение. Так, состоявшийся в 1992 году в Рио-де-Жанейро Саммит ООН поставил задачу создания индикаторов устойчивого развития, аналогичная программа была принята и ОЭСР.

В СССР работы над системой социальных индикаторов начались практически одновременно с американскими исследованиями. Реализация программы «Социальное развитие советского общества: показатели и

---

<sup>12</sup> Stehr N. Knowledge Societies / N.Stehr. – London.: 1994.

<sup>13</sup> Rice S. Social accounting and statistic for the great society / S.Rice. – Public Administration Review 27 (June). – 1967.;  
Duncan O. Toward social reporting: Next steps / O.Duncan. – N.Y.: 1969.; Henriot P. Political aspects of social indicators:  
Implication for research / P.Henriot. – N.Y.: 1972.

тенденции» позволила в 1970-х годах XX века создать достаточно широкую социально-статистическую базу.

В 1976 году в Москве был проведен международный семинар «Социальные аспекты экономического и культурного развития и выработка социальных и культурных индикаторов в моделях мира»; в 1977 году в Звенигороде – всесоюзная конференция «Показатели и индикаторы социального развития и планирования». Были опубликованы монографии, проводились всероссийские и региональные исследования по проблемам брака и семьи, аграрной социологии, образа жизни, осуществлялся мониторинг социального развития советского общества.

Проведенные исследования показали, что общественные условия, создаваемые в результате экстенсивного роста и волюнтаристского планирования, не только не способны активизировать экономику, а все больше сдерживают развитие человеческого потенциала, порождают спонтанные негативные процессы. Количественное наращивание материальных условий в сферах труда, быта, культуры без качественного совершенствования отношений не ведет к ускорению социального развития.

В 1980-е годы закономерно встал вопрос о создании новых методов социально-экономического измерения реального положения человека в советском обществе и о реальных критериях уровня развития самого советского общества в целом. Подготовку новой системы индикаторов с использованием до этого не применявшихся социальной статистикой методов осуществил Отдел социологических исследований ИС АН СССР под руководством Г.В.Осипова. В результате указанной работы была создана гибкая система показателей и индикаторов социального развития общества, на основе которой проведены социологические исследования в Горьковской и Днепропетровской областях, Азербайджанской и Белорусской ССР.

Проводимые ИСПИ РАН под руководством академика Г.В.Осипова последовательный анализ социальных последствий трансформации российского общества и аналитические исследования позволяют фиксировать

и подробно анализировать действия властных структур, во многом определяющие социальные изменения в обществе. Анализ, проводимый по базовым показателям, отражающим не только объективные факторы развития общества, но и настроения людей, показывает истинное положение дел в России, и позволяет с определенной долей уверенности говорить о развитии негативных тенденций в будущем.

Сотрудники ИСПИ РАН, обобщив данные международной социальной практики, построили систему предельно критических показателей развития российского общества<sup>14</sup>. В ее основу был положен тезис о том, что в условиях системного кризиса чрезвычайно актуально определить критерии и предельно критические величины показателей развития общества, те критические точки, после которых в социуме может произойти эскалация разрушительных процессов и наступить необратимая деградация. Они свидетельствуют о необходимости оперативного вмешательства органов управления с целью изменения опасных тенденций.

Адекватное индикативное измерение социальной реальности остается не менее актуальной научной задачей, чем пятьдесят лет назад, когда началась реализация масштабных программ разработки, сбора и обобщения социальных показателей. Без ее решения невозможно узнать общество, в котором мы живем, а значит невозможно повысить уровень эффективности государственного управления<sup>15</sup>.

**Во второй главе** «Основные подходы и общие проблемы измерения социального развития» автором анализируются, систематизируются и обобщаются основные подходы к измерению социального развития, существующие в настоящее время в мировой практике. В работе раскрываются проблемы и трудности измерения социального развития, неадекватность отдельных существующих инструментов.

Проблема индикативного измерения развития общества приобрела

---

<sup>14</sup> Осипов Г.В. Социология и политика / Г.В.Осипов. – М.: 1995.

<sup>15</sup> Локосов В.В. Построение системы предельно критических показателей развития общества как метод социальной диагностики / В.В.Локосов //Современные методы социально-политического исследования общества. Материалы международной научной конференции. - М., 2011.

качественно новое содержание, связанное с постепенным признанием научным сообществом и органами управления необходимости сочетать при изучении общества статистические и эмпирические показатели. Этот последний подход, делающий акцент на субъективных оценках людьми собственного благополучия, получил название «экономики счастья». Наряду с ним сохраняет свое значение и более традиционный подход, оценивающий социальное развитие преимущественно с точки зрения объективных условий существования людей, который можно условно назвать «экономикой роста».

**В параграфе первом** «Измерение субъективного благополучия» автором раскрывается понятие «экономика счастья», описываются методология и методика измерения субъективного благополучия (СБ) людей.

«Экономика счастья» представляет собой новое направление, исходящее из более широкого понятия полезности, чем это принято в традиционной экономике, и оценивающее благополучие людей с использованием не только экономических, но и психологических методов<sup>16</sup>. Речь идет о субъективном благополучии или удовлетворенности жизнью. Изучение счастья или субъективного благополучия стало частью движения в экономике, стремящегося расширить границы принятых допущений. «Экономика счастья» не выступает за отказ от измерений благополучия, основанных на материальном достатке, а предлагает дополнить их более общими измерениями благополучия (здоровье, семейное положение, профессиональный и социальный статус и др.).

Этот подход, основывающийся не на *проявленном выборе*, а на *выраженных предпочтениях*, особенно хорошо подходит для исследования в тех областях, где изучение выбора дает лишь ограниченную информацию. Исследования субъективного благополучия облегчают измерение социальных эффектов таких общих факторов неравенства, не связанных с доходом, как раса, пол и статус, которые оказываются весьма значимыми<sup>17</sup>. Эти результаты

---

<sup>16</sup> Graham C. The economics of happiness / C.Graham // Ed. Steven Durlauf and Larry Blume. – The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. – 2008.

<sup>17</sup> Graham C., Felton A. Does inequality matter to individual welfare: An exploration based on happiness surveys in Latin

подкрепляются исследованиями в сфере здоровья, которые демонстрируют, что социальное положение оказывает значительный эффект на состояние здоровья индивида<sup>18</sup>.

«Экономика счастья» также открывает новое поле исследования. Сюда относятся импликации данных о благополучии для национальных индикаторов экономического роста, влияние счастья на трудовое поведение, потребление и инвестиции, а также на политическое поведение. В последнем случае опросы о счастье или фрустрации могут оказаться полезными для оценки потенциала социальных волнений в различных контекстах.

В диссертационном исследовании рассматриваются основные методы получения и оценки данных, критерии достоверности, валидности и соответствия, используемые в рамках «экономики счастья». Анализируются следующие объективные факторы, влияющие на субъективное благополучие: демографические (возраст, пол, этническая/расовая принадлежность); социальные (здоровье, близкие отношения и брак, образование, религия, социальный капитал); экономические (доход, занятость, удовлетворение работой, инфляция); политические (конституционный строй, экономическая политика, политическая ситуация, эффективность управления).

**Во втором параграфе** «Измерение объективных условий жизни» автором описываются и анализируются различные теоретические подходы к измерению благополучия людей и конкретные индикаторы экономики роста.

Вплоть до настоящего времени наиболее распространенный подход к измерению благополучия – использование общих показателей экономической активности, наиболее популярным из которых является валовой внутренний продукт (ВВП). Однако в качестве индикатора благополучия ВВП обладает рядом фундаментальных недостатков<sup>19</sup>. Поэтому, начиная с 1970-х годов, предпринимаются систематические попытки усовершенствовать и скорректировать ВВП для более реального отражения благополучия людей.

---

America/ C.Graham, A.Felton // Center on Social and Economic Dynamics Working Papers Series. – Washington, DC.: 2005.

<sup>18</sup> Marmot M. The status syndrome: How social standing affects our health and longevity / M.Marmot. – London.: 2004.

<sup>19</sup> Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерения прогресса / С.М. Попова, С.М. Шахрай, А.А.Яник. – М.: 2010.

Эти попытки находят отражение в создании индикаторов на основе различных модификаций ВВП.

Социальные индикаторы в узком смысле этого термина отличаются от ВВП и его модификаций тем, что измеряют благополучие в немонетарных величинах. В их основе лежит представление о том, что условием благополучия является доступ к определенным социальным благам. Типичные блага, измеряемые социальными индикаторами, – питание, жилищные условия, здравоохранение, образование и экология.

Как правило, отдельные социальные индикаторы входят в состав комбинированных индексов наряду с ВВП, но могут использоваться и отдельно. Так, «Индикатор скорректированных по качеству лет жизни» (Quality-adjusted Life Years) измеряет количество оставшихся лет жизни с поправкой на качество здоровья<sup>20</sup>. Основная проблема этих индексов – выбор социальных индикаторов и определение степени важности для благополучия людей.

Например, в основанную на данных Всемирного банка систему «Индикаторов мирового развития» (World Development Indicators) входят: ожидаемая продолжительность жизни при рождении, доступ к среднему образованию, доступ к пригодной для питья воде, ВВП на душу населения<sup>21</sup>; в «Индекс физического качества жизни» (Physical Quality of Life Index) – индикаторы детской смертности, грамотности, ожидаемой продолжительности жизни в возрасте одного года<sup>22</sup>; в «Индекс человеческого развития» (HDI) – индикаторы ВВП на душу населения, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, уровень образования.

Существуют гендерные социальные индикаторы, основной целью которых является оценка неравенства социального положения женщин и мужчин<sup>23</sup>. Например, «Индекс развития с учетом гендерного фактора» (Gender-related Development Index), повторяющий по структуре HDI,

<sup>20</sup> Frey B.S., Stutzer A. Happiness and Economics / B.S.Frey, A.Stutzer. – Princeton University Press. – 2002.

<sup>21</sup> Там же; Henriot P. Political aspects of social indicators: Implication for research / P.Henriot. – N.Y.: 1972.

<sup>22</sup> Frey B.S., Stutzer A. Happiness and Economics / B.S.Frey, A.Stutzer. – Princeton University Press: 2002.; Inkeles A. and Diamont L. Personal development and national development: A cross-cultural perspective // A. Szalai and F.M. Andrews eds. The quality of life: Comparative studies. – University of Michigan: 1986. – pp. 73. -109.

<sup>23</sup> Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерения прогресса / С.М.Попова, С.М.Шахрай, А.А.Яник. – М.: 2010.

рассчитывается отдельно для мужчин и женщин; «Показатель расширения возможностей женщин» (Gender Empowerment Measure) оценивает их возможности в 3 областях: политическое представительство (доля в парламенте), экономические отношения (доля на высших и средних руководящих постах, специалистов и др.), наличие собственных экономических ресурсов (годовой доход по паритету покупательной способности).

Другая часть социальных индикаторов сосредоточены на «зеленом» параметре. Так, например, разработанный в Йельском университете, «Экологический индекс устойчивого развития» (Environmental Sustainability Index), охватывает 5 областей<sup>24</sup>: здоровье экологических систем, снижение экологического стресса, снижение уязвимости людей, социальные и институциональные возможности, глобальное управление.

Институциональные индикаторы применяются для оценки и сравнения качества политических и экономических институтов разных стран. Наибольшую проблему в их разработке представляет влияние политических и культурных предпочтений авторов, явно или неявно выбирающих в качестве стандарта сравнения наиболее близкие и привычные институциональные образцы. Тем не менее, существует ряд достаточно универсальных инструментов, основанных на эмпирических методах изучения институциональных факторов.

Например, «Всемирные индикаторы качества управления» (Worldwide Governance Indicators) были разработаны в рамках долговременной исследовательской программы Всемирного банка, в рамках которой начиная с 1996 года для 212 стран и территорий рассчитываются индивидуальные и агрегированные индикаторы по шести основным составляющим качества государственного управления над коррупцией<sup>25</sup>.

В последнее время появились также специальные индексы для оценки прогресса различных стран на пути построения экономики знания<sup>26</sup>.

**В параграфе третьем «Общие проблемы измерения социального**

---

<sup>24</sup> Environmental Sustainability Index

<sup>25</sup> Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерения прогресса / С.М.Попова, С.М.Шахрай, А.А.Яник. – М.: 2010.

<sup>26</sup> Там же.

развития» указано, что понимание неадекватности существующих инструментов измерения социального развития привело к созданию в феврале 2008 г. Комиссии по измерению экономической эффективности и социального прогресса под руководством Д.Стиглица, А.Сена и Ж.-П. Фитусси. Основными целями Комиссии были<sup>27</sup>:

- определение ограничений ВВП в качестве индикатора экономической продуктивности и социального прогресса и выявление проблем, связанных с его измерением;
- конкретизация дополнительной информации, необходимой для разработки более релевантных индикаторов социального прогресса;
- оценка возможности применения альтернативных измерительных инструментов;
- обсуждение наиболее адекватных путей предоставления статистической информации.

Комиссией подготовлен доклад, отражающий существующее положение в области социальных показателей и индикаторов, даны рекомендации относительно их оптимизации<sup>28</sup>. В докладе были поставлены основные проблемы измерения социального развития и предложены пути их решения.

Обсуждение системы социальных показателей и индикаторов ведется в докладе по трем основным направлениям: доход (проблемы ВВП), качество жизни и устойчивое развитие. В диссертационном исследовании автором приводится подробный анализ доклада указанной Комиссии.

**В третьей главе** «Государственный аудит и измерение социального развития» анализируется модель государственного аудита в России, автор раскрывает основные характеристики и функции государственного аудита, описывает особый статус Счетной палаты Российской Федерации – высшего органа государственного финансового контроля (аудита). В исследовании отражены уникальные возможности, взаимосвязь и особая роль

---

<sup>27</sup> Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress / J.Stiglitz, A.Sen, J.-P.Fitoussi // [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)

<sup>28</sup> Там же.

государственного аудита в измерении социального развития. Автором проводится мысль о том, что эти особые возможности позволяют проводить компетентный, объективный и систематический мониторинг социального развития российского общества, выявлять факторы, препятствующие развитию. В качестве обоснования точки зрения рассматриваются следующие области, демонстрирующие возможности государственного аудита: оценка эффективности управления общественными финансами, социальные итоги приватизации, профилактика и борьба с коррупцией.

**В параграфе первом** «Основные характеристики и функции государственного аудита» обосновывается связь государственного аудита с задачей измерения социального развития.

На связь государственного аудита с задачей измерения социального развития указал Генеральный контролер США Д.Уокер в выступлении на Мировом форуме по индикаторам в Палермо 11 ноября 2004 г.<sup>29</sup>. По его мнению, ускорение социального прогресса требует непрерывно совершенствования данных в таких важных для общества областях, как функционирование системы государственного управления, эффективность использования общественных ресурсов адекватность институционального устройства.

Необходимо отметить, что ситуация в этих сферах является важным критерием оценки как объективных условий жизни людей, так и субъективного благополучия. Сбор такой информации и предоставление ее обществу как раз и входит в функции и задачи государственного аудита, организация которого, принципы деятельности и статус в системе государственной власти ориентированы на выполнение этой функции

Институт государственного аудита является сравнительно новым для России, однако в странах с развитыми традициями демократии уже достаточно давно сложилось представление о внешнем аудите. Отечественные исследователи дают такое определение: «Государственный аудит – это

---

<sup>29</sup> Walker D.M. Key national indicators... / D.M. Walker // <http://www.oecd.org/dataoecd/31/10/34241384.pdf>

система внешнего, независимого публичного аудита деятельности органов государственной власти по управлению общественными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными)<sup>30</sup>.

В диссертационном исследовании автором приводится понятие государственного аудита, рассматривается его сфера деятельности, анализируются различные системы организации и принципы деятельности. На основании анализа документов Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ)<sup>31</sup> в диссертации делается вывод о том, что институт государственного аудита в силу особенностей своей организации, принципов деятельности и специального статуса в системе государственной власти способен адекватно реализовывать функцию измерения социального развития. Главными особенностями института государственного аудита, превращающими его в адекватный инструмент изменения социального развития являются принципы независимости, автономии, отчетности, а также особые полномочия по сбору информации.

Далее в работе анализируется конституционная модель государственного аудита в России, позволяющая ему проводить компетентный, объективный и систематический мониторинг социального развития российского общества и выявлять факторы, препятствующие этому развитию.

**В параграфе втором** «Государственный аудит как метод измерения некоторых аспектов социального развития России» автором демонстрируются уникальные возможности государственного аудита в измерении социального развития на примере оценки эффективности управления общественными финансами, анализа социальных итогов приватизации и борьбы с коррупцией.

Общественные финансовые ресурсы являются основой экономического благосостояния общества, поэтому от правильного управления ими напрямую зависит уровень общественного благосостояния, являющийся одним из важнейших показателей социального развития. Дополнение традиционных

---

<sup>30</sup> Степашин С.В. Конституционный аудит / С.В. Степашин. – М.: 2006.

<sup>31</sup> The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts / <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>

форм финансового аудита и аудита соответствия аудитом эффективности позволяет оценивать последствия деятельности органов власти по управлению общественными ресурсами для условий жизни общества в целом и различных социальных групп, т.е. для социального развития страны.

Так, аудит эффективности обеспечения населения государственными услугами позволяет непосредственно оценить социальный эффект государственной власти. Аудит эффективности использования средств, выделяемых из федерального бюджета на обеспечение деятельности органов государственной власти и государственных организаций позволяет оценить институциональную адекватность устройства органов государственной власти. Экологический аудит позволяет выявить факторы, препятствующие устойчивому развитию. Аудит эффективности налоговых поступлений позволяет оценить качество системы сбора налогов. Аудит эффективности государственных капитальных вложений и финансирования проектов в области высоких технологий позволяет выявить факторы, препятствующие развитию инновационной экономики.

Решение о начале приватизации в России явилось вынужденным ответом на кризисное состояние экономики в начале 1990-х годов. При этом, в отличие от экономически развитых стран, где основным смыслом передачи в частные руки государственных предприятий является повышение их эффективности, в России приватизация должна была радикально трансформировать экономическую структуру общества, в котором до этого отсутствовал институт частной собственности.

Результатом недостаточной подготовленности правовых и институциональных основ российской приватизации стало то, что она не позволила решить многие из поставленных задач и привела к существенному ухудшению социального положения большинства граждан. В проведенном Счетной палатой анализе отмечается, что приватизация стала важным

системно-институциональным преобразованием экономики России<sup>32</sup>. В результате в короткое время был создан институт частной собственности, сформированы рыночные институты (акционерные общества, рынок ценных бумаг, банки, страховые компании) и негосударственный сектор экономики.

Вместе с тем ряд стратегических целей социального развития, которые ставились перед приватизацией, не был достигнут. В частности, не был сформирован широкий слой эффективных частных собственников, не произошло повышения эффективности и конкурентоспособности предприятий, не была реализована декларированная цель создания социально-ориентированной экономики.

В ходе приватизации произошло массовое нарушение принципа равенства граждан, ставшее основой резкой дифференциации доходов, допущено массовое нарушение законности, сопровождавшееся ростом коррупции и «рентоискательского» поведения государственной бюрократии. В проведенном Счетной палатой анализе подчеркивается, что одной из причин, произошедших многочисленных нарушений, стало отсутствие эффективной системы внешнего государственного аудита.

В третьей главе исследования автор раскрывает положение о том, что для уровня жизни и субъективного благополучия граждан имеет большое значение сложившаяся ситуация с коррупцией в стране. Основным негативным эффектом коррупции является снижение эффективности функционирования государственного аппарата, тормозящее экономический рост и социальное развитие страны. Коррупция нарушает принцип равноправия граждан, подрывает основы демократии, ведет к росту недоверия граждан к государственной власти, к ее делегитимации. Показатели коррупции входят в самые различные индексы социального развития.

Счетной палатой разработана методика, определяющая предмет, цели, основные вопросы проведения проверок реализации государственными

---

<sup>32</sup> Степашин С.В. Конституционный аудит / С.В. Степашин. – М.: 2006.

органами программ по противодействию коррупции в соответствии с Национальной стратегией противодействия коррупции и Национальным планом противодействия коррупции. Согласно решению Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции дорабатывается система, критерии и показатели оценки эффективности реализации указанных программ. В организации проведения социологических исследований по оценке уровня коррупции в России и эффективности принимаемых антикоррупционных мер, предусмотрено участие ИСПИ РАН.

Благодаря особому статусу в системе российской государственной власти Счетная палата является важным инструментом выявления коррупционных проявлений и борьбы с ними. В проведенном ею анализе коррупционные проявления классифицированы на 3 основные группы<sup>33</sup>:

- межличностный уровень (предполагает установление коррупционных отношений между конкретным гражданином и конкретным чиновником),
- корпоративный уровень (предполагает незаконное получение бизнесом привилегированного доступа к государственным ресурсам/услугам в результате сговора с чиновниками, осуществляющими распределение/услуги);
- «рентоискательство» (представляет собой скрытую коррупцию. Имеется в виду создание условий для получения административной ренты).

Для каждой из указанных групп предложены специфические методы борьбы и предупреждения, рассматриваемые в диссертационном исследовании.

В **заключении** излагаются выводы диссертационного исследования о существенных возможностях и важной роли государственного аудита в измерении социального развития и выявлении препятствующих ему факторов, подводятся основные итоги диссертационного исследования.

### III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

- а) публикации в рецензируемых научных журналах и изданиях,**

---

<sup>33</sup> Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего / С.В.Степашин. – М.: 2008.

**определенных Высшей аттестационной комиссией:**

1. Кабанова О.В. Роль государства в обеспечении доступности жилья для населения России / М.И.Бесхмельницын, О.В Кабанова // Научные труды Международного союза экономистов и вольного экономического общества России. – 2005. – Т. 15. – М., СПб.: Изд-во Вольное экономическое общество, 2005. – С. 263 - 275. – 0,7 п.л.

2. Кабанова О.В. Значение и роль государственного аудита для оценки и измерения социального развития современного общества / О.В.Кабанова // Научное обозрение. Серия 2 «Гуманитарные науки». – 2010. – № 6-2010. – С. 8 – 14. – 0,3 п.л.

3. Кабанова О.В. «Экономика счастья» как один из основных подходов к измерению социального развития общества / О.В.Кабанова // Вестник АКСОР. – 2011. – № 1/2011(16). – С. 53 - 58. – 0,3 п.л.

4. Кабанова О.В. Приоритетные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации по профилактике коррупционных правонарушений среди государственных гражданских служащих / О.В.Кабанова // Вестник АКСОР. – 2011. – № 2/2011(17). – С. 157-162. – 0,3 п.л.

5. Кабанова О.В. Государственный аудит и измерение социального развития / О.В. Кабанова // Вестник АКСОР. – 2011. – № 3/2011(18). – С. 47 - 53. – 0,3 п.л.

6. Кабанова О.В. Антикоррупционная политика государства: опыт Швеции / О.В.Кабанова, А.В.Клевцов // Вестник АКСОР. – 2012. – №1/2012(20). – 0,9 п.л. (номер в печати)

**б) другие публикации по теме исследования:**

7. Кабанова О.В. Методические рекомендации по заполнению федеральными государственными гражданскими служащими аппарата Счетной палаты Российской Федерации форм справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера / О.В.Кабанова, Н.П.Кручек, А.В.Клевцов и др.//[www.ach.gov.ru/userfiles/tree/11-04-04-2011.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/11-04-04-2011.pdf). – 2011. – 2,6 п.л.