

4. Сацук С. Финансовая структура коррупции в Беларуси // Еж. бу. – 2010. – 17.10. – URL: <http://www.ej.by/news/sociaty/2010/10/17>.
5. Северная Европа. Регион нового развития / под ред. Ю.С. Дерябина, Н.М. Антошиной. – М.: Издательство: «Весь мир», 2008. – 512 с.
6. Слободчук С. Непобедимая коррупция // Эксперт. – 2013. – № 16–17 (389). – URL: <http://www.expert.ua/articles/8/0/11363>.
7. Rappe: Valtaosa korruptiosta jää tilastoimatta // Julkaistu. – 2009. – 19.07. – URL: <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/rappe--valtaosa-korruptiosta-jaa-tilastoimatta/1859046>.

УДК 35.08

СООТНЕСЕНИЕ РЕПУТАЦИОННЫХ ХАРАКТЕРИСТИК ВЛАСТИ С КРИТЕРИЯМИ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ¹

CORRELATION OF REPUTATIONAL CHARACTERISTICS OF THE POWER WITH THE CRITERIA OF SOCIAL EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Н.Н. Розанова
(Смоленск)
N.N. Rozanova
(Smolensk)

***Аннотация.** В статье обозначена проблема самостоятельного выделения репутационной составляющей в оценке государственного управления как своего рода результирующего показателя его социальной эффективности. Представлено соотнесение критериев общей, специальной и конкретной социальной эффективности системы государственного управления с основными репутационными характеристиками власти.*

***Annotation.** In the article the problem of independent allocation of a reputational constituent in an assessment of public administration as some kind of resultant indicator of its social efficiency is designated. The correlation of the criteria of general, special and concrete social effectiveness of the system of public administration with the main reputational characteristics of the power is presented.*

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Технология формирования позитивной репутации региональной власти», проект № 14-03-00549 а.

Ключевые слова. Государственное управление; социальная эффективность; репутация; репутация власти; характеристики репутации.

Keywords. Public administration; social efficiency; reputation; reputation of the authority; reputational characteristics.

На этапе включения в русло общемировой демократизации наша страна характеризуется активным процессом становления новой российской государственности, основанной на вызревании рыночной экономики, гражданского общества и правового государства. Ход этих преобразований, их глубина, масштабность и эффективность во многом, а порой и в решающей мере, определяются уровнем существующей системы государственного управления, которая признается сегодня ограничивающим фактором для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности.

Смысл проводимой административной реформы в Российской Федерации и заключается в комплексной модернизационной трансформации всей системы государственного управления для повышения эффективности ее деятельности как важнейшего условия ускорения и обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, повышения благосостояния населения.

В сфере государственного управления ключевым фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельности, традиционно считается эффективность. Поэтому большинство частных проблем реализации государственного управления можно объединить в одну, наиболее общую и актуальную как на региональном, федеральном, так и на межгосударственном уровнях – проблему эффективной организации работы системы административно-государственного управления. Оценка эффективности и выявление результатов государственного управления стоят в ряду наиболее сложных современных научно-исследовательских задач, им посвящено большое количество научных работ [10]. Еще больше проблем этот вопрос вызывает в практической деятельности органов власти. В настоящее время у нас отсутствуют практика и действенные механизмы познания и комплексной оценки эффективности государственного управления, тем более использования полученных при этом знаний, опыта и результатов в целях его совершенствования.

Российская Федерация столкнулась с проблемой оценки государственного управления с исторически обоснованным опозданием только в 90-е годы XX века, а уделять внимание ее решению стала лишь с 2001 года, с началом административной реформы, преследующей политическую цель укрепления государственной власти в стране [8]. Ориентация на формирование эффективного государства на базе сформулированной Концепции административной реформы [5] выявила уже острую необходимость для субъектов, задействованных в процессе государственного управления, оце-

нивать результаты воздействия на общественные отношения и удовлетворения запросов общества.

На настоящий момент административная реформа находит свое продолжение в Программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» [7] и реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [9]. Перед органами государственной власти стоит задача всестороннего внедрения оценочных исследований эффективности государственного управления на всех уровнях с целью дальнейшей разработки и проведения мероприятий, направленных на улучшение системы национального государственного управления в целом.

Обращаясь к методологическому аспекту исследуемой проблемы, следует отметить, что оценка эффективности системы государственного управления представляет собой самостоятельную и сложную проблему теории административно-политического управления, что предопределено отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль, а также тем, что продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции.

Многообразие измерений управленческой эффективности определяет ее внутреннюю дифференциацию (организационную, экономическую, политическую и др.); востребованность того или иного измерения и критерии оценки различных видов эффективности определяются сферой потенциального применения понятия «эффективность». В особенности это справедливо применительно к сфере государственного управления, целью которого является достижение трудно артикулируемого понятия общего блага – понятия, в содержании которого существенен удельный вес социальной составляющей, включающей, в свою очередь, значительное число измерений.

В оценке эффективности государственного управления исторически доминировавшим выступал критерий экономической эффективности, современные подходы строятся на более широком – социальном – подходе. В исследовательской литературе последних десятилетий получило разработку понятие социальной эффективности в качестве альтернативы экономической (или механической) эффективности.

Современные научные подходы к оценке социальной эффективности строятся на разведении категорий общей, специальной и конкретной социальной эффективности.

Общая социальная эффективность управления характеризует результаты и последствия функционирования управленческой системы. Применительно к системе государственного управления этот конструкт характеризует вклад системы государственного управления в качественное развитие общества как объекта управления.

Специальная социальная эффективность является инструментом оценки качества организации субъекта управления с точки зрения его содержательных и структурно-функциональных характеристик (содержание и смысл деятельности; структура, функции, технологии функционирования и т.п.); применительно к системе государственного управления этот показатель призван характеризовать качество функционирования аппарата государственного управления.

Конкретная социальная эффективность соотносится с детальными особенностями организации процесса управления (в случае государственного управления – с конкретными элементами и особенностями функционирования системы государственной машины) [2].

В свете вышеизложенного, на наш взгляд, представляется возможным самостоятельное выделение репутационной составляющей в оценке государственного управления как своего рода результирующего показателя его социальной эффективности. В конечном итоге именно репутация власти позволяет определить вклад системы государственного управления в качественное развитие общества, показывает степень достижения «общего блага», поскольку учитывает как субъективные (восприятие власти населением), так и объективные показатели результативности государственной политики.

Исследование по изучению репутации власти на региональном уровне на примере Смоленской области, проведенное в 2011–2012 годах [6], выявило крайне низкий уровень репутации власти как государственных, так и муниципальных органов и должностных лиц, актуализировав необходимость решения задач формирования позитивной репутации. Также следует отметить, что по результатам исследования, с учетом ключевых обобщающих характеристик репутации власти, определенных самим населением (жителями Смоленской области), было уточнено понятие «*репутация власти*».

Это рационально осознанное, глубинное, устойчивое мнение населения о власти, вызывающее чувство доверия, основанное на результативной деятельности власти по удовлетворению интересов и потребностей граждан в создании условий для достойной жизни. Данное определение репутации власти, на наш взгляд, также свидетельствует о том, что категория репутации отражает социальную эффективность власти, по мнению самих граждан.

Проблема построения действенной системы управления репутацией в том или ином виде касается любой институциональной структуры, особенно если речь идёт о долгосрочном развитии, требующем стратегического видения ситуации. Для государственного управления наличие позитивной репутации имеет особое значение, определяя степень доверия населения к власти, ее стабильность и перспективы дальнейшего развития.

Обратимся к более подробному анализу оценки эффективности государственного управления, которая в теоретическом аспекте представляет собой процедуру сравнения результатов тех или иных решений с критериальными признаками, воплощающими публично признанные ценности, интересы, цели и нормы. Соотнесем критерии социальной эффективности системы государственного управления с основными репутационными характеристиками власти на основе авторского подхода одного из ведущих специалистов по данной проблеме – Г.В. Атаманчука [1, с. 480–502].

Критерии общей социальной эффективности призваны выводить государственное управление на потребности и проблемы общества и характеризовать управленческий уровень их разрешения. Они включают в себя не только результаты общественного (совокупного) производства, но и социальные последствия потребления соответствующих продуктов (материальных и духовных). Не только экономические явления, но и социальные (в узком смысле слова), духовно-идеологические, психологические, политические, исторические, экологические, демографические. Короче говоря, весь спектр явлений, отношений и процессов, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей.

К повсеместно применимым критериям общей социальной эффективности управления можно отнести:

а) уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам;

б) темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;

в) уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;

г) упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом. Данные, обобщающие критерии общей социальной эффективности государственного управления, дифференцируются по сферам общественной жизнедеятельности.

Общая социальная эффективность государственного управления достигается усилиями двух компонентов системы последнего: государства, его органов и служащих, и общества, его управляемых объектов и самоуправленческих структур. Эта эффективность носит совокупный характер и не дает четкого представления о вкладе в нее каждого из названных компонентов.

В контексте проблемы репутации власти следует отметить, что общая социальная эффективность фактически соответствует репутации государства в глобальном аспекте, как для его граждан, так и на международной арене.

Критерии специальной социальной эффективности государственного управления раскрывают и характеризуют качество (уровень) всей совокупности (системы) органов государственной власти и местного самоуправления в единстве их целеполагания, организации и функционирования.

Прежде всего, это критерий *целеориентированности* (целесообразности, целевой обоснованности) организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, который определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе. Данный критерий, на наш взгляд, может соответствовать репутационной характеристике – результативность власти.

Ко второму критерию специальной социальной эффективности государственного управления относятся *затраты времени на решение управленческих вопросов и осуществление управленческих операций*. Это время, которое тратится на внутреннюю управленческую деятельность, т.е. на обработку и прохождение управленческой информации от «входа» до «выхода» в государственно-управляющей системе в целом (в государственном аппарате), соответствующих подсистемах и организационных структурах. В государственном аппарате должны быть установлены жесткие нормы затрат времени на выработку и прохождение любой управленческой информации, основанные на современных технических средствах и строго соблюдаемые.

Обозначенный критерий может соответствовать следующим репутационным характеристикам власти: оперативность (быстрота реагирования), активность, гибкость, инновационность, готовность власти к изменениям.

В качестве третьего критерия специальной социальной эффективности государственного управления следует назвать *стиль функционирования государственно-управляющей системы*, ее подсистем и других организационных структур. Речь идет не о нормативно установленных правовых, организационных формах, а также методах осуществления соответствующей компетенции тех или иных органов, а о реальной практике управленческого поведения конкретных должностных лиц. Данный критерий находит свое отражение в целом комплексе репутационных характеристик власти, например: справедливость, этичность, выполнение взятых обязательств, честность, ответственность, отсутствие скандальности во власти и др.

Четвертый критерий специальной социальной эффективности государственного управления отражает *сложность организации субъекта государственного управления*, его подсистем и звеньев. Она призвана не только соответствовать сложности управляемых объектов (не превышать данную сложность), но, по возможности, уступать ей, так как координирующий уровень всегда должен быть проще координируемого.

В репутации власти данный критерий может быть представлен понятностью и доступностью власти для населения.

Важное общественное значение принадлежит пятому критерию, отражающему общие (совокупные) – экономические, социальные, технические, кадровые и другие – *издержки на содержание и обеспечение функционирования государственно-управляющей системы*, ее подсистем и иных организационных структур. Критерий соответствует репутационной характеристике – экономическая целесообразность власти (затраты на ее содержание).

Таким образом, каждый из критериев специальной социальной эффективности может быть представлен совокупностью определенных репутационных характеристик власти.

Важная роль в измерении государственного управления принадлежит ***критериям конкретной социальной эффективности*** деятельности каждого органа государственной власти и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Эти критерии необходимы потому, что общая и специальная социальная эффективность государственного управления является следствием («суммой») конкретной социальной эффективности отдельных управленческих усилий. В контексте исследуемой проблемы речь идет об оценке не просто репутации власти в целом, а комплекса репутаций отдельных органов власти и должностных лиц.

В государственном управлении каждый из его органов обладает своей компетенцией, характеризующей цели, содержание, возможности и пределы его деятельности, а в нем каждая государственная должность – своими квалификационными признаками, отражающими ее роль и участие в реализации компетенции соответствующего органа. Это нормативная модель управленческой деятельности, которую вполне можно рассматривать в качестве средства упорядочения, рационализации и обеспечения эффективности управления. Поэтому *степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе органа и государственной должности*, является исходным (первым) критерием конкретной социальной эффективности. Из такого критерия следует, что любое отклонение от компетенции органа, функций и правомочий должностного лица или проявление активности в другом направлении либо в иной сфере не должно признаваться рациональным и эффективным. В системе государственного управления каждый должен заниматься своим делом.

Данный критерий, на наш взгляд, соответствует репутационной характеристике профессионализма власти.

Второй критерий конкретной социальной эффективности видится в *законности решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц*. Законность представляет собой не только правовое явление, но и социологическое, связан-

ное с обеспечением и защитой всеобщих и частных интересов, с проведением в жизнь принципов гражданского общества. Соблюдение законности придает государственному управлению определенную целенаправленность и упорядоченность. Тем самым всякие нарушения принципов законности, чем бы они ни объяснялись и ни оправдывались (сиюминутной экономической выгодой, стремлением решить проблему, необходимостью удовлетворения чьих-то интересов и т.д.) с точки зрения общества и самого государственного управления, не могут признаваться эффективными.

Критерий находит свое отражение в следующих репутационных характеристиках: конституционный характер власти (защита прав и свобод граждан), законопослушность (следование закону) и неподкупность (отсутствие коррупции).

Деятельность управленческих органов и должностных лиц находит внешнее выражение в правовых и организационных формах, которые призваны нести соответствующий «заряд» целеориентации, организации и нормативного регулирования для управляемых процессов – совершенствования управляющих компонентов субъекта и особенно управляемых объектов. Жизнь требует, чтобы такой «заряд» был не мнимым, представленным в виде добрых пожеланий и красивых формулировок, а реальным, действительно влияющим на управляемые процессы, переводящим их из одного состояния в другое, более высокое, рациональное, эффективное. *Реальность управляющих воздействий* является третьим из критериев конкретной социальной эффективности государственного управления.

Применительно к репутации власти данный критерий соответствует целому ряду так называемых деятельностных репутационных характеристик (например, создание возможностей для трудоустройства, обеспечение доступности и качества медицинского обслуживания, забота об уровне развития экономики и др.).

Государственное управление посредством деятельности своих управляющих компонентов обязано представлять и обеспечивать в реализации коренные и комплексные потребности, интересы и цели жизни людей. В принципе, каждое управленческое решение и действие должно служить людям, помогать им в их проблемах. Тем самым *содержание любых управленческих актов (решений, поступков, действий и т.д.) с точки зрения отражения в них запросов и нужд людей, направленности на их благополучие и развитие* может выступать критерием (четвертым) конкретной социальной эффективности государственного управления.

Ключевые репутационные характеристики – «служение народу» (социальная ориентация власти) и «идентификация населения и власти» (единство целей, ценностей, интересов) – отражают данный критерий.

С указанным критерием непосредственно связан следующий (пятый), состоящий в *характере и объеме взаимосвязей соответствующих управленческих органов и должностных лиц с гражданами, их объедине-*

ниями и коллективами, различными слоями населения. Этот критерий «схватывает» уровень демократизма управленческой деятельности. Ведь чем теснее и многообразнее взаимосвязи управленцев с гражданами, чем шире демократизм их деятельности, тем больше объективных предпосылок для рациональности и эффективности этой деятельности.

Критерий соответствует репутационным характеристикам – взаимодействие с населением, учет мнения населения, возможность общественного контроля.

Государственная должность, особенно высокого уровня, пользуется в обществе значительным престижем. Часто человек, занимающий такую должность, ассоциируется с ней и получает от нее свой авторитет. Нужно порой длительное время, чтобы наступило различие должности и личности. *Мера обеспечения в решениях и действиях управленческого органа и должностного лица государственного престижа соответствующих органа и государственной должности* служит наглядным критерием (шестым) конкретной социальной эффективности государственного управления.

Деятельность, вызывающая чувство гордости как репутационная характеристика власти, на наш взгляд, может служить отражением данного критерия.

Многое в управленческой деятельности раскрывает такой критерий (седьмой), который характеризует *правдивость и целесообразность управленческой информации, выдаваемой управленческими органами и должностными лицами*. Интересы общества требуют, чтобы при любых условиях, даже самых неблагоприятных для управленческого органа или должностного лица, в систему государственного управления шла только достоверная, объективная информация, иначе все процессы, где используется такая информация, извращаются.

Этот критерий соответствует репутационной характеристике – «открытость власти».

Последним (восьмым) критерием конкретной социальной эффективности государственного управления является нравственный критерий, состоящий в *морально-идеологическом влиянии управленческой деятельности* на «внешнюю» среду, на людей, с которыми управленческие органы и должностные лица соприкасаются, взаимодействуют, совместно решают различные проблемы. Здесь управленческое поведение, как позитивное, так и негативное, формирует многие ценности и установки людей, предопределяет их отношение к государству.

Можно проследить соответствие данного критерия критерию доверия власти как одной из ее приоритетных репутационных характеристик.

Итак, последние две группы критериев в оценке социальной эффективности государственного управления (специальная и конкретная социальная эффективность) представляют собой ключевые характеристики ре-

путации власти; каждый из вышеназванных критериев может включать целую совокупность репутационных характеристик. Определение точности соотнесения критериев социальной эффективности и репутационных характеристик власти является самостоятельной научно-исследовательской проблемой и требует своего дальнейшего изучения. Представляется необходимой оценка данных репутационных характеристик на основании как реальных показателей результативности деятельности органов власти (так называемая объективная составляющая репутации), так и мнения населения (субъективная составляющая репутации власти).

Таким образом, на наш взгляд, разработка комплексной национальной модели оценки государственного управления должна строиться с учетом включения репутационной составляющей социальной эффективности российской власти.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Изд-во «ОМЕГА-Л», 2005. – 584 с.
2. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность. – М.: Академический проект, 2006. – 426 с.
3. Гаман-Голутвина О.В., Сморгун Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 г. – URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf>.
4. Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. – URL: http://www.politanaliz.ru/articles_568.html.
5. Распоряжение Правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005 «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
6. Розанова Н.Н. Репутация региональной власти: сущность, содержание, оценка // Региональные исследования – 2012. – № 3. – С. 83–88.
7. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)"» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>.
8. Указ Президента РФ от 15.08.2001 № Пр-1496 «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Официальный сайт Российской газеты. – <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>.
10. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. – 2006. – № 8. – С. 7–14.