УДК 351/354(571.56)

Васильева Елена Александровна – канд. социол. наук, ведущий научный сотрудник Академии наук Республики Саха (Якутия).
E-mail: vasilieva_e@mail333.com

Elena Aleksandrovna Vasil'eva – Candidate of Sociology, leading researcher of the Academy of Sciences of the Republic of Sakha (Yakutia).
E-mail: vasilieva_e@mail333.com

Е.А. Васильева
E.A. Vasil'eva

К вопросу об эффективности государственного управления на примере Республики Саха (Якутия)

В статье анализируются подходы к оценке эффективности государственного управления, а также представлены итоги социологического исследования представлений о государственной службе, формируемых в средствах массовой информации Республики Саха (Якутия), проведенного методом контент-анализа. Выявлено, что низкая оценка эффективности деятельности государственной службы свидетельствует о низкой легитимности этого института.

The issue of effectiveness of public administration on the example of the Republic of Sakha

The article deals with the different approaches to the effectiveness assessment of public administration and some results of the sociological research image of public service, formed in mass media in the Republic of Sakha. It is revealed, that low assessment of effectiveness testifies of the low legitimation of this institute.

Ключевые слова: *государственная служба, государственное управление, эффективность, легитимность.*

Keywords: *public service, public administration, effectiveness, legitimation.*

Эффективность государственного управления остается одной из основных проблем социально-экономического развития Российской Федерации. В Послании Федеральному Собранию 12.12.2012 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что низкая эффективность государственной власти является главной проблемой современной России [1]. Для решения этой проблемы, прежде всего, следует определиться с понятиями и критериями оценки.

Традиционно государственное управление определяется как воздействие на общество со стороны государственной службы для выполнения основных функций государства, а именно – обеспечения обороны внешних границ государства, защиты правопорядка, социальной защиты и социальной поддержки. Наиболее сложной в реализации является третья, социальная функция. Она призвана обеспечить воспроизведение общества в его социальном смысле, то есть сохранение человеческой популяции и его социального устройства, для чего необходимо обеспечить перераспределение общественных благ наиболее рациональным способом.

В государствах Древнего мира и раннего Средневековья рациональное перераспределение было тесно связано с понятием полезности – достойными государственной поддержки были граждане, приносившие максимальную пользу обществу, в первую очередь те, кто обеспечивает защиту от внешнего врага и выполняет религиозные функции, обеспечивающие сакральную защиту. Поэтому в античном мире собранные материальные средства перераспределялись, как правило, в пользу военных и религиозных организаций. В Средневековой Европе к указанным группам присоединились купцы, которые обеспечивали взаимодействие различных обществ и расширение сети экономических контактов, что существенно увеличивало возможности по накоплению общественных благ. Государство в этот период не было еще институционализировано в том виде, в каком мы его знаем, оно было персонифицировано, то есть отождествлялось с личностью правителя, который имел две сущности – человеческую и сакральную. Именно наличие сакральной сущности легитимировало право государя на осуществление аккумулирования и перераспределения экономических благ, гарантируя справедливость этого распределения с точки зрения общественной полезности.

В Новое время и особенно в XIX в. произошло изменение в трактовке социальной функции. Ранее функцию поддержки малоимущих и социально уязвимых граждан государства выполняли религиозные организации, но теперь роль и значимость церкви в Европе была существенно снижена. Французская буржуазная революция деперсонифицировала государство, трансформировав его в современное понятие – аппарат управления, призванный решать задачи сохранения общества. В связи с этим, на государство были перенесены ожидания общества по обеспечению нуждающихся, которое может осуществляться двумя основными методами: сбор налогов, их последующее перераспределение среди нуждающихся (социальная защита) и обеспечение условий для максимального экономического развития, в том числе за счет стимулирования граждан к экономической активности (социальная поддержка).

В XX в. в ходе дальнейших социальных преобразований, после двух мировых войн и глобализации экономики, приоритет получила концепция «социального государства» или «государства всеобщего благосостояния». Суть этой концепции, по Ю. Хабермасу, заключается в том, что «… население должно получить шанс на развитие в условиях защищенности,

социальной справедливости и растущего благосостояния, получить благодаря тому, что статус зависимости наемного труда нормализуется, будучи дополнительными правами участника политического и социального процесса» [2, с. 44 – 45], то есть наибольшее значение для государства приобретает социальная поддержка.

В соответствии с двумя методами осуществления социальной функции государства, эффективность государственного управления чаще всего анализируют в двух измерениях – экономическом и социальном. Экономическая эффективность (продуктивность) – это, в самом общем виде, соотношение использованных ресурсов и затрат к достигнутому результату. Применительно к регионам и странам экономическая эффективность определяется как такое состояние экономики, при котором определенное соотношение результатов деятельности и затрат на достижение этих результатов приводит к получению субъектом максимальных результатов с использованием ресурсов определенной стоимости или производству товаров определенной стоимости при наименьших затратах ресурсов. При этом, распределение ресурсов таково, что любое их перераспределение не приводит к получению дополнительных выгод [3, с. 13].

При анализе экономической эффективности государственного управления используются следующие показатели:

- уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам;
- темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;
- уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;
- упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом [4, 354].

Социальная эффективность определяется как функция минимизации трансакционных издержек. Под трансакционными издержками понимаются «… издержки сбора и обработки информации, издержки проведения переговоров и принятия решения, издержки контроля и юридической защиты выполнения контракта» [5, с. 9]. Повышение социальной эффективности происходит одновременно с наращиванием социального потенциала субъекта деятельности (человека, организации, региона). Соответственно, основным критерием социальной эффективности государственного управления был назван «… оптимальный по численности корпус государственных служащих, способный осуществлять функции государственного управления, наиболее отвечая потребностям общества и государства, человека и гражданина» [6, с. 70].

Решению этой задачи был посвящен первый этап административной реформы в Российской Федерации, проходивший в период 2002 – 2008 гг. и заключавшийся в разработке критериев оценки государственных органов,

совершенствовании их кадрового состава с точки зрения максимизации трудового потенциала и формировании единой системы предоставления государственных услуг. Как показывают статистические данные, эти мероприятия административной реформы были успешны. Численность государственных служащих, имеющих высшее образование, к октябрю 2011 г. достигла 90,6% (в 2002 г. – 73%), большинство работников органов государственной власти имеют высшее юридическое образование (31,4%) и высшее образование в области экономики и управления (35,9%). Доля служащих, имеющих 2 и более высших образований, увеличилась с 2009 г. на 1,6% и составила 14,5% [7].

Оптимизирован также возрастной состав государственных служащих: если в 2002 г. средний возраст служащих составлял 40 лет, то в 2011 г. он понизился до 39 лет. Такой же вывод можно сделать, проанализировав состав кадров государственной службы по стажу – за период реформы доля служащих со стажем более 15 лет увеличилась с 24,7% до 30%, что свидетельствует о закреплении служащих на рабочем месте. Классный чин имели 87,4% от общей численности работников органов государственной власти, что свидетельствует об их высоком профессиональном уровне.

Таким образом, социальный потенциал государственной службы в настоящее время в целом превышает средние показатели по экономике. Тем не менее, эффективность государственного управления осталась низкой, о чем свидетельствуют как опросы общественного мнения, так и экспертные заключения. Например, по данным ВЦИОМ, как эффективную государственную службу оценивают только 9,6% граждан, в то время как 24,5% убеждены, что она совершенно неэффективна [8].

На наш взгляд, сведение эффективности государственного управления исключительно к оптимальности организационной структуры государственного органа и рациональности использования финансовых ресурсов нецелесообразно. Деятельность государственной службы имеет большое значение для общества, следовательно, эффективность этого института необходимо определять также с точки зрения общества.

Исходя из этого, в 2000-х гг. некоторые российские авторы, вслед за зарубежными исследователями, отошли от функционального направления в определении цели государственного управления. В рамках концепции «нового государственного менеджмента» государственную службу начали рассматривать как институт, призванный обеспечивать удовлетворение потребностей граждан государства. Соответственно, эффективность государственного управления определяется удовлетворенностью граждан деятельностью государственной службы и качеством жизни в стране, показателями которой являются благосостояние населения, комфортность и безопасность жизни [9]. Этот подход не разделяет социальную и экономическую эффективность, так как в понятие «удовлетворенность граждан» включаются как экономические, так и неэкономические показатели (например, заработная плата и гордость за страну).

Поддерживая данный подход, мы полагаем, что одним из факторов, определяющих эффективность государственного управления, является легитимность государственной службы, то есть степень ее влияния на общественное сознание и важность норм, ценностей и ролей, составляющих данный институт, для людей, которые в него включены.

Для оценки легитимности государственной службы в Республике Саха (Якутия) было проведено исследование имиджа этого института в республиканских средствах массовой информации за 2011 г. методом контент-анализа. Целью исследования было выявление представлений о государственной гражданской службе, формируемых в средствах массовой информации Республики Саха (Якутия). Определены следующие задачи исследования:

1. Выявление представлений о целях и задачах государственных гражданских служащих в средствах массовой информации Республики Саха (Якутия).

2. Выявление представлений об эффективности государственной службы в средствах массовой информации Республики Саха (Якутия).

3. Определение отношения средств массовой информации Республики Саха (Якутия) к деятельности государственных гражданских служащих по критерию эффективности.

Были выдвинуты следующие гипотезы:

1. Эффективность деятельности государственных гражданских служащих в Республике Саха (Якутия) средствами массовой информации определяется как выполнение основных общественных потребностей и повышение уровня и качества жизни населения республики.

2. Образ государственного гражданского служащего в средствах массовой информации негативный.

3. Деятельность государственных гражданских служащих в средствах массовой информации Республики Саха (Якутия) оценивается как неэффективная.

Обследуемая совокупность представлена двумя средствами массовой информации: газета «Якутия» как официальный источник информации о деятельности органов исполнительной власти и газета «Якутск вечерний» как представитель оппозиционной точки зрения. Частота информации – количество абзацев, с упоминанием единиц счета в тексте. Единицы счета: государственный гражданский служащий = чиновник = работник органа государственной (исполнительной) власти = правительство.

Тип информации:

- Фактографическая – содержит сведения из официальных источников;
- Комментаторская – содержит оценку фактов, свидетелем которых был автор;
- Аналитическая – содержит оценку фактов, свидетелем которых автор не был;
- Художественно-фактографическая – представляет собой очерк, зарисовку.

В результате исследования получены следующие результаты.

Государственная гражданская служба упоминается в официальном средстве массовой информации значительно чаще, чем в оппозиционном: в газете «Якутия» 2,9 упоминаний на печатный лист, а в «Якутске вечернем» – 0,5 упоминаний. Как следует из таблицы 1, в обеих газетах частота упоминаний этого института выше всего в сообщениях, касающихся актуальных проблем социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) (61,5% – в газете «Якутск вечерний» и 56,8% – в газете «Якутия»).

Федеральная государственная служба упоминается в обследованных СМИ пропорционально одинаково: 18,7% – в газете «Якутия» и 19,5% – в газете «Якутск вечерний», что вполне объяснимо, так как в обеих СМИ обсуждаются, в основном, вопросы местного значения.

Таблица 1

Распределение упоминаний государственной гражданской службы по типу сообщений

	газета «Якутия»		**газета «Якутск Вечерний»**	
	всего	**%**	**всего**	**%**
Официальные сообщения	351	10,9	107	4,9
Сообщения об актуальных проблемах социально-экономического развития Республики Саха (Якутия)	1822	56,8	1355	61,5
Сообщения об актуальных проблемах социально-экономического развития Российской Федерации	72	2,2	34	1,5
Биографические сообщения	106	3,3	108	4,9
Сообщения, касающиеся деятельности промышленных предприятий	75	2,3	58	2,6
Сообщения, касающиеся политической деятельности отдельных лиц, осуществляющих управление Республикой Саха (Якутия)	483	15,1	289	13,1
Сообщения, касающиеся политической деятельности отдельных лиц, осуществляющих управление Российской Федерацией	140	4,4	70	3,2
Сообщения о криминальной обстановке	27	0,8	115	5,2
Сообщения о культурно-массовых мероприятиях и искусстве	93	2,9	64	2,9
Сообщения о спортивных мероприятиях	37	1,2	5	0,2

Итого:	**3206**		**2205**	

Источник: рассчитано и составлено автором

Можно констатировать, что в средствах массовой информации Республики Саха (Якутия) закрепилось мнение, что задачей государственной службы является социально-экономическое развитие территории, а также участие в деятельности лиц, занимающих государственные должности, но в значительно меньшей степени.

Представления СМИ об эффективности деятельности органов исполнительной власти можно оценить по знаку высказываний по каждому типу сообщений (рис. 1 и табл. 2). Газета «Якутск вечерний», позиционируясь как оппозиционная газета, чаще всего критически подходит к деятельности органов исполнительной власти и руководства Республики Саха (Якутия) и Российской Федерации, поэтому вполне ожидаемо преобладание негативных оценок в суждениях – 50,1% высказываний. При этом, наибольшая доля негативных суждений отмечается в аналитических высказываниях, комментаторские высказывания даже в оппозиционной газете носят в большинстве нейтральный характер. В газете «Якутия» наибольшая доля упоминаний носит нейтральный характер – 63%. Доля позитивных высказываний в газете «Якутия» составляет всего 24,1%.

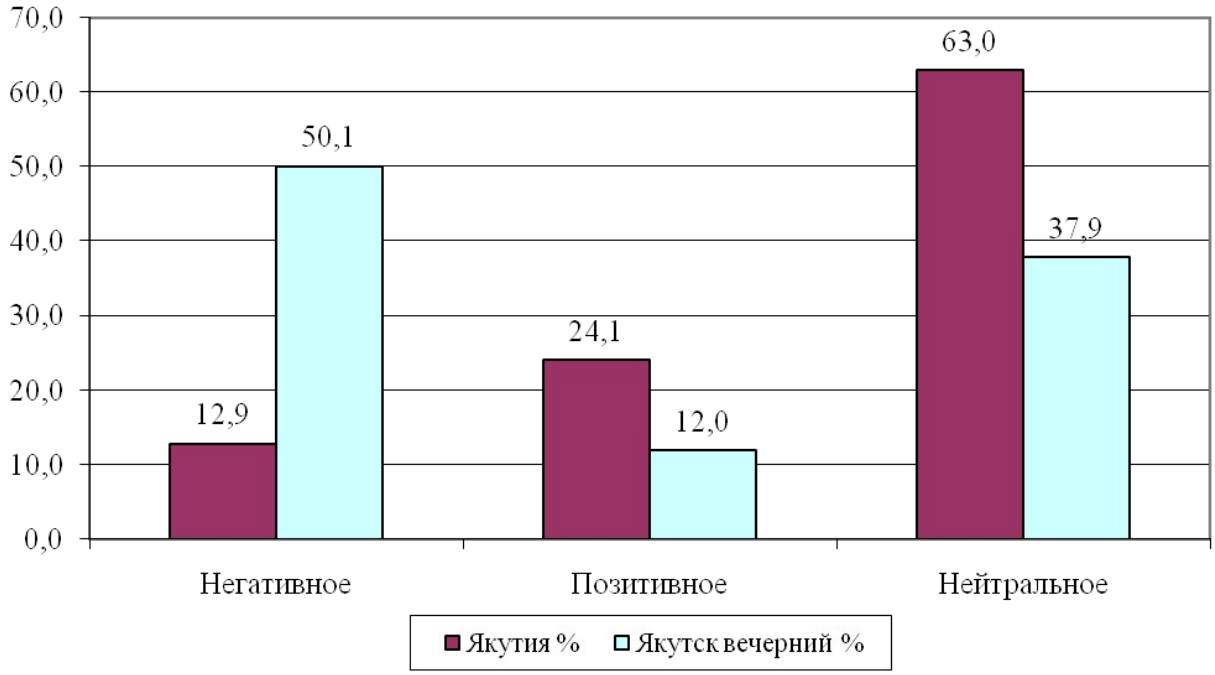


Рис. 1. Распределение упоминаний государственной службы по знаку информации, %

Это подтверждает высказанную гипотезу о негативной оценке в средствах массовой информации деятельности органов исполнительной власти, подтверждением этой гипотезы является также тот факт, что в обеих

газетах доля аналитических негативных высказываний практически одинакова: 74,7% – в газете «Якутск вечерний» и 77% – в газете «Якутия».

Таблица 2

Распределение упоминаний государственной службы по типу высказываний и знаку информации, %

	газета «Якутия»		**газета «Якутск Вечерний»**	
	всего	**%**	**всего**	**%**
Аналитическое негативное высказывание	318	77,0	825	74,7
Фактографическое негативное высказывание	10	2,4	28	2,5
Комментаторское негативное высказывание	84	20,3	219	19,8
Художественно-фактографическое негативное высказывание	1	0,2	33	3,0
Всего негативных высказываний	**413**		**1105**	
Аналитическое позитивное высказывание	445	57,6	127	47,9
Фактографическое позитивное высказывание	129	16,7	30	11,3
Комментаторское позитивное высказывание	187	24,2	102	38,5
Художественно-фактографическое позитивное высказывание	11	1,4	6	2,3
Всего позитивных высказываний	**772**		**265**	
Аналитическое нейтральное высказывание	993	49,1	284	34,0
Фактографическое нейтральное высказывание	656	32,5	211	25,3
Комментаторское нейтральное высказывание	361	17,9	325	38,9
Художественно-фактографическое нейтральное высказывание	11	0,5	15	1,8
Всего нейтральных высказываний	**2021**		**835**	

Источник: рассчитано и составлено автором

При этом, в газете «Якутия» усредненная оценка эффективности деятельности республиканских органов власти выше, чем в федеральных (рис. 2), так как доля позитивных упоминаний республиканских чиновников в два раза выше, чем федеральных. В газете «Якутск вечерний» при общей

негативной оценке доля позитивных упоминаний федеральной службы выше, чем республиканских.

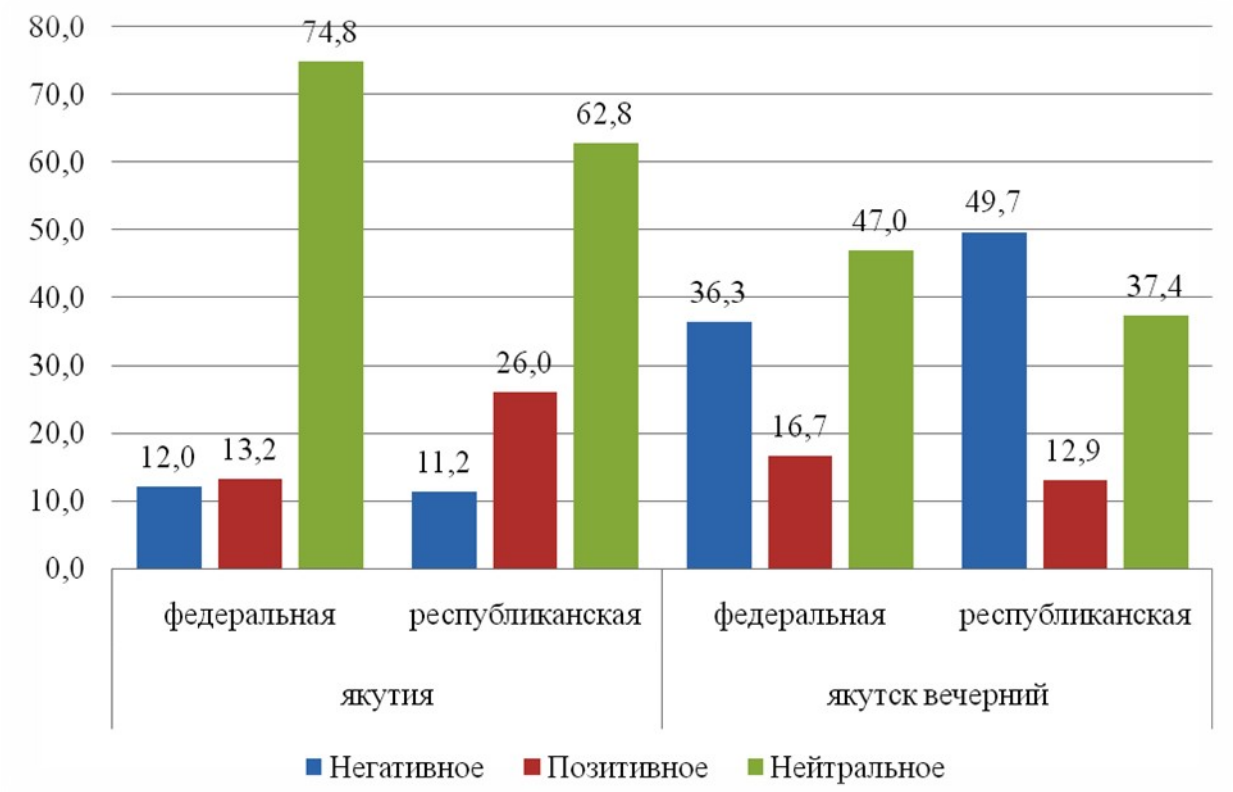


Рис. 2. Распределение упоминаний государственной службы по виду и знаку высказываний в сообщениях о социально-экономическом развитии Республики Саха (Якутия),%

Таким образом, можно констатировать, что выдвинутые в ходе исследования гипотезы подтвердились. Средства массовой информации Республики Саха (Якутия) рассматривают государственную службу как субъект социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) и подтверждают, что эффективность их деятельности отражается на качестве жизни населения. При этом, формирующийся в средствах массовой информации образ государственной службы по преимуществу негативный. Даже в официальном печатном органе Правительства Республики Саха (Якутия) пятая часть аналитических высказываний являются негативными. На фоне нейтральной позиции официальных сообщений подчеркнуто негативная оценка оппозиционного СМИ более отчетливо формирует общее негативное впечатление. При этом надо отметить, что, высказывая комментарии, жители республики (как относящиеся к государственной службе, так и далекие от нее) предпочитают осторожную нейтральную позицию, в том числе и в оппозиционном СМИ. Это свидетельствует о том, что в обществе отсутствует четкое представление о роли и вкладе государственной службы в развитие республики.

Легитимность государственной службы в обществе, как показало наше исследование, является достаточно низкой, а восприятие служащих в

обществе негативно. В органах государственного управления сейчас сложилась двойственная ситуация – чиновники, обладающие высоким личностным потенциалом, испытывают существенные сложности с позиционированием. Государственную службу позиционируют как неэффективную, не выполняющую свои основные функции. СМИ поддерживают это мнение, употребляя термин «чиновник» исключительно в негативном смысле. Интересно, что уровень легитимности органов исполнительной власти оставался низким даже тогда, когда объективные показатели уровня жизни повышались (2006 – 2008 гг.). Так, удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия) в 2011 г. составляла 34,1%, причем, три последних года наблюдения данный показатель неуклонно снижается: в 2008 г. он составлял 45,5% [10]. Подобное положение усиливает состояние фрустрации и неопределенности у государственных служащих и способствует дальнейшему снижению эффективности их деятельности за счет демотивации, и они непроизвольно саботируют проводимые реформы. Следовательно, при проведении мероприятий по повышению эффективности государственного управления следует уделять внимание легитимации института государственной службы в обществе, в том числе в средствах массовой информации.

Литература и источники:

1. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://президент.рф/news/17118

2. Хабермас, Ю. Демократия. Разум. Нравственность : Моск. лекции и интервью / Юрген Хабермас. –М. : Изд. центр «Academia», 1995. – 244 с.

3. Растворцева, С. Н. Социально-экономические основы инновационного развития региона / С. Н. Растворцева [и др.] ; отв. ред. С. Н. Растворцева, В. В. Фаузер. – Вып. 18. – М. : Экон-Информ, 2011. – 126 с.

4. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления :курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 398 с.

5. Коуз, Р. Фирма, рынок и право : сб. ст. / Рональд Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера ; науч. ред. Р. Капелюшников. – М. : Дело, 1993. – 192 с.

6. Кобзаненко, В. А. Социальная эффективность государственной службы как критерий оценки государственного управления / В. А. Кобзаненко // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. – Вып. 3. – 1998.– С. 70.

7. Численность и состав работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#

8. Седова, Н. Н. Эффективность бюрократии в оценках россиян / Н. Н. Седова // Социологические исследования. – 2006. – № 3.

9. Кох, И. А. Институциональная эффективность социального управления в муниципальном образовании : дис. ... доктора социол. наук / И. А. Кох. – Екатеринбург, 2006. – 337 с.

10. Доклад о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия) за 2011 г. [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://minregion.ru/upload/documents/2012/11/231112/231112_doklad.pdf