ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

Костина Н. Б.

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул.8 Марта, д.66, natalya.kostyna@ui.ranepa.ru

Ханипова И. Т.

аспирант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул.8 Марта, Learny@mail. ru

УДК 316.33:353(470.54)
ББК 60.561.32(2Рос-4Све)

Цель. Выявление содержания транспарентности органов государственной власти, ее основных компонентов, значения для повышения эффективности управления социальной сферой.

Методы. Теоретическая интерпретация транспарентности и эффективности государственного управления, обобщенный анализ эмпирических, подтверждающих теоретические выводы.

Предмет. Обоснование транспарентности органов исполнительной власти как фактора эффективного управления социальной сферой.

Научная новизна. Определена сущность транспаретности как свойства взаимодействий и отношений между управляющими (органами власти) и управляемыми (акторы социальных действий) субъектами, являющейся фактором эффективности государственного управления социальной сферой, достижения конечного результата, а не промежуточных целей.

Результаты. В статье обосновано, что эффективное администрирование социальной сферой заключается в создании благоприятных условий для деятельности населения и его естественного воспроизводства, оцениваемых на основании соотношения затраченных ресурсов и полученного результата. Условием качественного и эффективного государственного управления являются постоянное взаимодействие, двухсторонняя коммуникация между гражданами, являющимися потребителями социальных услуг, и органами государственной власти. Важнейшая составляющая этого взаимодействия – транспарентность, понимаемая как свойство среды, оказывающее влияние на конечный результат реализации социальной политики, взаимодействий различных социальных и профессиональных групп, отношений управляющих субъектов и акторов социальных действий. Выделены виды транспарентности: правительственная, коммерческая, социально-ответственная, транспарентность как «прозрачность и подотчетность», рассмотрено содержание таких видов транспарентности как правительственная и «прозрачность и подотчетность».

Ключевые слова: транспарентность, виды транспарентности, эффектинвость государственного управления социальной сферой, социологическое знание как условие транспарентности.

© Костина Н. Б., Ханипова И. Т., 2017

TRANSPARENCY AS A FACTOR OF THE EFFICIENCY OF MANAGEMENT OF THE SOCIAL SPHERE

Kostina N. B.

Doctor of Science (Sociologal), Professor, Department of Theory and Sociology of Management, Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Ekaterinburg, 8 March str., 66, natalya.kostyna@ ui.ranepa.ru

Khanipova I. T.

Post-graduate of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Ekaterinburg, 8 March str., 66, Learny@ mail.ru

Purpose. Identify the content of transparency of public authorities, its main components, the importance for improving the effectiveness of social management.

Methods. Theoretical interpretation of transparency and efficiency of public administration, generalized analysis of empirical, confirming theoretical conclusions.

Subject. Substantiation of transparency of executive authorities as a factor in effective management of the social sphere.

Scientific novelty. The essence of transparency is defined as the properties of interactions and relations between managers (authorities) and managed subjects (actors of social actions), which is a factor in the effectiveness of state management of the social sphere, achievement of the final result, and not intermediate goals.

Results. The article substantiates that effective administration by the social sphere consists in creating favorable conditions for the activity of the population and its natural reproduction, estimated on the basis of the ratio of resources spent and the result obtained. The prerequisite for quality and effective state management is the constant interaction, bilateral communication between citizens who are consumers of social services and public authorities. The most important component of this interaction is transparency, understood as a property of the environment, which has an impact on the final result of the implementation of social policy, the interactions of various social and professional groups, the relations of managing subjects and actors of social action. The types of transparency are identified: governmental, commercial, socially responsible, transparent as "transparency and accountability", the content of such types of transparency as government and "transparency and accountability"

Key words: transparency, types of transparency, effective state management of the social sphere, sociological knowledge as a condition of transparency.

Обеспечение, в условиях развития демократического общества, укрепления и дальнейшего развития основ социального государства, ориентированного на повышение уровня удовлетворения социальных потребностей населения, актуализирует проблематику определения эффективности работы органов исполнительной власти, разработки показателей ее оценки. В качестве важнейших характеристик демократического общества выделяются: развитость и устойчивое функционирование институтов гражданского общества, развитость коммуникационных систем, открытость информации о деятельности государственных и иных организационных структур. В этом контексте особую практическую значимость приобретают вопросы повышения качества и эффективности управленческой деятельности органов власти по организации оказания населению социальных услуг.

Качественное и эффективное государственное администрирование социальной сферой заключается в соответствии социальным ожиданиям общества, удовлетворении функциональных потребностей населения, в том числе воспроизводства, в создании условий для нормальной жизнедеятельности, развитии личности и социальных институтов, различных социально-демографических, профессиональных, территориальных групп.

Достижение этого возможно только в том случае, если принятие и организация реализации государственных решений опираются как на знания о состоянии социума и тенденциях его развития, так и на информацию об оценке населением государственной социальной политики, состояния социальных институтов и сферы в целом, являющейся результатом принятых управленческих решений. Существует сложность в оценке эффективности государственного управления социальной сферой вследствие бюрократизированной иерархической системы власти, разнообразия решаемых проблем и поставленных задач, рисков коррупционного использования ресурсов власти, что, как раз, и характерно для современного российского общества.

Условием достижения оптимального уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти по реализации социальной политики, оказания населению различных видов социальных услуг является постоянное взаимодействие, двухсторонняя коммуникация между гражданами, являющимися потребителями социальных услуг, и органами государственной власти, организующими оказание различных видов услуг. Важнейшей составляющей такого взаимодействия выступает феномен транспарентности, а использование ее потенциала является условием повышения эффективности государственного управления социальной сферой, предоставления социальных услуг.

Транспарентность определяется нами как свойство взаимоотношений и действий, выражающееся в том,

что органы власти, учреждения и организации предоставляют всем заинтересованным сторонам необходимую для принятия рациональных решений и их последующей реализации информацию в открытой, полной, своевременной и понятной форме. Данное определение базируется на представленном в литературе понимании транспарентности как среды, в которой такая информация представляется взаимодействующими организациями [1], но, по нашему мнению, внимание необходимо акцентировать на том, что транспарентность – это свойство среды, оказывающее влияние на конечный результат взаимодействий различных социальных и профессиональных групп, отношений управляющих субъектов и акторов социальных действий. На основании такого понимания транспарентности на практике появляется возможность определить состояние информированности различных групп и организаций гражданского общества, то есть уровень полного, достаточного, достоверного и удобного для обработки знания любого заинтересованного в этом субъекта о деятельности разных по своим функциональным обязательствам органам власти, и на основе этого знания выстраивания двухсторонней коммуникации.

Определению содержания и видов транспарентности большее внимание уделяют прежде всего государственные деятели, политики, топ-менеджеры крупных корпораций, нежели представители различных отраслей социального знания. В управленческой и политической практике выделяется несколько наиболее изученных как теоретически, так и эмпирически видов транспарентности. На основе обобщения характеристики видов транспарентности, содержащихся в научной и управленческой литературе, можно выделит следующие ее виды: 1) правительственная (наиболее известный и изученный вид транспарентности), 2) коммерческая, 3) социально-ответственная, 4) транспарентность как «прозрачность и подотчетность».

Первый вид представляет собой фиксацию права граждан запрашивать у органов государственной власти информацию и обязанность последних эту информацию предоставлять (либо дать аргументированное объяснение, почему информация не может быть предоставлена). Право граждан на доступ к информации содержится в конституциях многих государств, что может характеризоваться как признак открытости государственного управления. Статья 29 Конституции Российской Федерации объединяет право получать, производить и распространять информацию с правом на свободу слова и свободу средств массовой информации. Тем не менее, закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» вступил в силу только в 2010 году [2].

Обеспечение реализации принятого в настоящее время практически в ста странах мира законодательства о свободе информации (или о праве граждан на информацию) является условием для реализации гражданами права на участие в государственном управлении посредством как прямого, так и косвенного влияния.

Главное обоснование транспарентности в соответствии с законами о свободе информации или праве на информацию – создать возможность для людей реализовывать право на участие в государственном управлении. В основании большинства демократических концепций лежит признание за гражданами государств права на участие в управлении – в форме непосредственного или косвенного участия. Для государства как системы органов гражданское общество является объектом управления, обладающим автономией, следовательно, влияющим на выработку и реализацию государственных решений. И важное условие обеспечения этого – траспарентность деятельности органов власти в сфере социальной политики.

Социальная политика, осуществляемая органами государственной власти, имеет своей целью становление и поддержание гражданского общества, которое является основой социального порядка в Российской Федерации. При принятии государственных управленческих решений власть должна опираться и на результаты исследований общественного мнения по обеспечению государством социальных гарантий, удовлетворенности населения оказанием социальных услуг, что позволит выявить общественные настроения различных слоев населения, социально-демографических и профессиональных групп [3]. Таким образом, при определении эффективности государственного управления социальной сферой необходим учет уровня удовлетворенности деятельностью органов власти тех социальных групп и индивидов, на которых направлена социальная политика, и субъектов, реализующих ее.

Одним из важных показателей этой удовлетворенности является, по нашему мнению, правительственная транспаретность.

В контексте данной статьи обратим внимание и на такой вид транспарентности как «прозрачность и подотчетность», который предполагает раскрытие информации государственными органами для совершенствования процессов оказания услуг в различных отраслях социальной сферы (образовании, здравоохранении, социальной помощи и поддержки соответствующим группам граждан). Формирование этого вида транспарентности произошло вследствие воздействия активистов «снизу», которых не удовлетворяло качество и регламенты оказания государственных услуг. Целью использования «прозрачности и подотчетности» является повышение качества оказания государственных услуг через предоставление информации – в частности, о правах граждан на эти услуги; о правилах и, условиях и размерах выплаты денежных

средств; о результатах предоставления услуг. Функционирование такого вида транспаретности как прозрачность и подотчетность органов государственной власти способствует тому, что предоставление своевременной и адекватной информации обеспечит взаимодействие субъектов, в котором группы граждан как потребители и производители государственных услуг, органы власти как организаторы их оказания объединят усилия по повышению эффективности управления социальной сферой.

Итак, в качестве свойств транспарентности можно выделить открытость и доступность информации о деятельности органов власти, их подотчетность населению, что создает возможность влияния представителей различных социальных групп на государственное управление. Транспарентность позволяет формировать и осуществлять действительную двухстороннюю коммуникацию между управляющими и управляемыми субъектами на основе оптимального и достоверного знания, с одной стороны, о деятельности государственных органов, с другой – об оценках этой деятельности группами населения [4]. Это позволяет рассматривать транспарентность как фактор повышения эффективности государственного управления социальной сферой.

Анализ управленческой практики и данных социологических исследований свидетельствует о том, что для российской действительности характерно принципиально различное понимание эффективности государственного управления населением и государственными служащим. Населением рассматриваются и оцениваются конечные результаты управления социальной сферой, реализованных управленческих решений, для него важно, насколько данные управленческие решения соответствуют социальным запросам общества, каждой из его социально-демографических групп, в отдельности индивидам, и создают благоприятные условия для жизнедеятельности.

Государственные служащие представляют промежуточные результаты своей деятельности, поскольку именно по ним и оценивается их деятельность вышестоящими органами. По нашему мнению, для адекватной оценки эффективности государственного управления социальной сферой необходимо использование применение системы количественных и качественных показателей. Промежуточные результаты деятельности органов государственной власти оцениваются на основе количественных показателей, которые зафиксированы в соответствующих нормативных документах, качественная характеристика конечных результатов этой деятельности, отражающая удовлетворенность населения работой госорганов, практически отсутствует.

Информация, получаемая посредством эмпирических социологических исследований, дает органам государственной власти понимание отношений социальных групп и индивидов к действующей власти, принимаемых ею решений, возможность изменения и корректировки самой политики, что дает возможность достичь социальную стабильность, и как следствие, дает возможность скорректировать направления деятельности в сторону повышения ее социальной эффективности [5]. Однако исполнительная власть недостаточно использует социологическое знание как источник информации об оценках населением результатов управления социальной сферой, уровня и качества оказания социальных услуг. Выше уже отмечалось, что достоверная, полная, своевременная социологическая информация, «доведенная до» управляющих субъектов и востребованная ими, является важным условием коммуникации управляющих и управляемых субъектов. Изучение мнений жителей г. Екатеринбурга, полученных методом поквартирного опроса, свидетельствует о том, что меры и управленческие решения, реализуемые в ходе деятельности государственных органов в социальной сфере, то есть относительно функционирования и деятельности населения, оцениваются респондентами как недостаточно эффективные. Полученные данные показали, что негативные оценки гражданами работы государственных служащих базируются в основном на личном опыте общения с чиновниками, в то время как средства массовой информации формируют положительный имидж органов власти и государственных служащих. Это – серьезный сигнал органам исполнительной власти, так как формирование положительного имиджа ведет к повышению доверия и лояльности к действующей власти, что делает любые проводимые реформы более эффективными, и наоборот – негативный имидж формирует отрицательное восприятие любых управленческих решений и вызывает сопротивление общества.

Одним из основных инструментов влияния на деятельность органов власти, работу государственных служащих жители Екатеринбурга считают реализацию механизмов общественного контроля. Однако, стандартные формы влияния и воздействия, в том числе забастовки, митинги, пикеты, коллективные обращения граждан, на их взгляд уже не являются эффективными. Более доступный способ высказать свое мнение и собрать единомышленников, обратить внимание общественности и СМИ является использование социальных сетей в Интернет пространстве, и это необходимо учитывать при обеспечении транспарентности.

В результате опроса было выявлено, что население считает государственные структуры закрытыми, их функционирование – неэффективным; фиксирует недостаточность или отсутствие обратной связи, двухсторонней коммуникации, что позволяло бы доводить до населения принимаемые управленческие решения

и информацию о деятельности органов исполнительности власти относительно круга задач, решаемых органами власти, но и информацию об отношении населения к работе чиновников. В настоящее время сообщения, исходящие от органов власти, представлены либо в формате неких отчетов, либо в форме императива, предписывающего управляемым субъектам варианты поведения, что не побуждает последних активно участвовать в решении проблем повседневной жизни. Обратной связи, как правило, отводится функция информирования государственных органов и учреждений о соответствии поведения населения реализуемой задаче. Таким образом, пропадает основная задача обратной связи – наряду с получением информации об оценках населением работы исполнительной власти, вовлекать граждан в участие в государственном управлении в качестве акторов. От того, как «работает» обратная связь между органами власти и населением, зависит и качество деятельности управляющих субъектов, и конечная эффективность управления социальной сферой.

В то же время имеет место несоответствие в мнениях населения: с одной стороны, граждане говорят о закрытости органов власти, о необходимости общественного воздействия на них, с другой стороны, не проявляют активности в получении информации о деятельности этих органов, готовности активно влиять на процесс выработки и реализации государственных решений. Причиной этого является, по мнению населения г. Екатеринбурга, отсутствие у государственных служащих желания прислуживаться к мнению граждан, принимать во внимание данные об оценках работы органов власти населением, полученных в результате социологических исследований. Данные, полученные нами при проведении опросов жителей г. Екатеринбурга в 2011, 2013, 2015 гг., свидетельствуют о том, что больше двух третей горожан не считают общественную оценку деятельности органов власти инструментом повышения деятельности последних; только треть опрошенных думает, что регулярный мониторинг мнений и оценок населением деятельности органов власти будет способствовать улучшению их работы. Сравнение данных, полученных при проведении опросов в разные годы, свидетельствует об устойчивости мнений горожан по данному вопросу. Отрицательные оценки респондентами значимости мнений граждан для государственных служащих связаны: 1) с отсутствием веры в то, что чиновники прислушаются к их мнению, 2) с преобладанием представлений о закрытости органов власти.

Таким образом, население оценивает эффективность государственного управления с точки зрения конечного результата деятельности органов власти: развитости социальной сферы, степени удовлетворения потребностей и интересов различных социальных групп и слоев, качества оказания социальных услуг. При этом важным фактором повышения эффективности управления социальной сферой выступает транспарентность деятельности органов власти. Сегодня, при значительном разнообразии электронных информационных ресурсов социальной сферы, имеет место несоответствие их содержания информационным потребностям демографических, профессиональных, территориальных групп населения, что обусловливает недостаточную активность в овладении и использовании ими информационных технологий, низкую эффективность взаимодействия населения с органами и учреждениями социальной сферы. Результаты проведенных нами исследований свидетельствуют о противоречивости позиций населения в отношении деятельности органов государственной власти. 1. Деятельность чиновников, реализуемых ими решений, проводимых мероприятий оценивается как обладающая недостаточной информационной открытостью. 2. Выявлено нежелание граждан принимать участие в процессе разработки государственных решений, получать информацию о деятельности органов исполнительной власти, использовать возможности влиять на принимаемые решения и их корректировку. Это во многом обусловлено неудовлетворенностью опыта взаимодействия индивидов с органами исполнительной власти и государственными учреждениями. Зафиксированная противоречивость в действительности свидетельствует о недостаточном развитии транспарентности, поскольку она включает в себя такие характеристики как информационная открытость органов власти, их доступность, и вовлеченности общественности в государственное управление.

Знание и понимание интересов, запросов, потребностей, ожиданий и стимулов разных социально-демографических групп должно стать основой государственного управлений социальной сферой. Таким образом, результат социальной политики зависит не только от единолично принимаемых властью решений. Итог работы становится коллективным, происходит со-творение политики, появляются зависимости общества власти. Конечные результаты деятельности органов государственной власти подвержены синергетическому эффекту, зачастую эффективность работы одного подразделения напрямую зависит от другого. При этом высокая эффективность работы отдельно взятого госоргана не является залогом эффективности работы другого, а эффективно работающие подразделения не всегда способствуют росту эффективности государственного управления социальной сферой в целом[6].

При анализе эффективности государственного управления социальной сферой, конечных результатов деятельности органов власти немаловажное значение

имеет социологическое знание, используемое в процессе государственного управления с целью обеспечения органов исполнительной власти информацией об управляемых социальных субъектах, их действиях и мнениях. От качества, достоверности, полноты и своевременности социологической информации зависит то, насколько правильно будут выбраны государственные ориентиры социальной политики.

Проведение социологических исследований с целью изучения потребностей и запросов общества и использование социологического знания в процессе принятие управленческих решений говорит об уровне демократии в стране, развитии гражданских институтов, готовности общества к участию в государственном управлении, а также желанию власти вести двухсторонний диалог во благо развития страны в целом.

Литература:

1. Чуклинов А. Е. Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления [электронный ресурс]. URL: http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1114985 (дата обращения 06.10.2016).
2. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ (в ред. от 11 июля 2011 года) // Собрание законодательства Российской Федерации.2009. № 7. Ст. 776.
3. Кох И. А. Институциональная эффективность социального управления в муниципальном образовании: дисс. … д-ра соц. наук. Екатеринбург, 2006. 167 с.
4. Купряшин Г. Л. Модернизация государственного управления: Институты и интересы [электронный ресурс]. URL: http://e.lanbook.com/book/10225 (дата обращения 06.10.2016).
5. Нисневич Ю. А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития [электронный ресурс]. URL: http://e.lanbook.com/book/53341 (дата обращения 06.10.2016).
6. Спицин И. Н. Транспарентность в цивилистическом процессе [электронный ресурс]. URL: http://e.lanbook.com/book/58119 (дата обращения 06.10.2016).
7. Публичные ценности и государственное управление [электронный ресурс]. URL: http://e.lanbook.com/book/68726 (дата обращения 06.10.2016).
8. Гасумова С. Е. Информационные технологии в социальной сфере [электронный ресурс]. URL: http://e.lanbook.com/book/ /56216 (дата обращения 06.10.2016).
9. Епинина В. С. Реализация принципов формирования и развития партисипативного механизма в системе публичного управления [электронный ресурс]. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-printsipov-formirovaniya-i-razvitiya-partisipativnogo-mehanizma-v-sisteme-publichnogo-upravleniya (дата обращения 06.10.2016).
10. Марадудина В. Ф. Оценка значимости и транспарентности проектов государственно-частного партнерства как инструмент публичного управления [электронный ресурс]. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-znachimosti-i-transparentnosti-proektov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-kak-instrument-publichnogo-upravleniya (дата обращения 06.10.2016).

References:

1. Chuklinov A. E. Transparency as an anti-corruption mechanism in the system of public administration [e-resource]. URL: http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1114985 (date of reference 06.10.2016).
2. On providing access to information on the activities of state bodies and local governments: Federal Law of 9 February 2009 №. 8-FL of (ed. by 11.07.2011) // Collected Legislation of the Russian Federation. 16.02.2009. № 7. Art. 776.
3. Koch I. A. Institutional effectiveness of social management in the municipality. Dissertation of Doctor (Sociology) Sciences. Ekaterinburg. 2006. 167 p.
4. Kupryashin G. L. Modernization of public administration: Institutes and interests [e-resource]. URL: http://e.lanbook.com/book/10225 (date of reference 06.10.2016).
5. Nisnevich Yu. A. State of the XXI century: trends and problems of development [e-resource]. URL: http://e.lanbook.com/book/53341 (date of reference 06.10.2016).
6. Spitsin I. N. Transparency in the civil process [e-resource]. URL: http://e.lanbook.com/book/58119 (date of reference 06.10.2016).
7. Public values and public administration [e-resource]. URL: http://e.lanbook.com/book/68726 (date of reference 06.10.2016).
8. Gasumova S. E. Information technologies in the social sphere [e-resource]. URL: http://e.lanbook.com/book/ / 56216 (date of reference 06.10.2016).
9. Epinina V. S. Implementation of the principles of formation and development of the participatory mechanism in the public administration system [e-resource]. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-printsipov-formirovaniya-i-razvitiya-partisipativnogo-mehanizma-v-sisteme-publichnogo-Upravleniya (date of reference 06.10.2016).
10. Maradudina V. F. Evaluation of the importance and transparency of public-private partnership projects as an instrument of public administration [e-resource]. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-znachimosti-i-transparentnosti-proektov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-kak-instrument-publichnogo-upravleniya (date of reference 06.10.2016).