

# Улучшение репутации власти: перспективы внедрения общественной оценки деятельности государственных гражданских служащих

В статье актуализируются вопросы внедрения общественной оценки деятельности государственных гражданских служащих как перспективного направления формирования позитивной репутации власти. Система комплексной оценки должна не только включать в себя оценку качества предоставляемых гражданам услуг и являться отражением деятельности конкретных государственных гражданских служащих, но и предусматривать возможность оценки степени результативности работы органов власти в целом, с учетом комплекса критериев социальной эффективности, соотнесенных с репутационными характеристиками власти.



**Н.Н. РОЗАНОВА,**  
доцент кафедры управления  
факультета экономики и управления  
ФГБОУ ВПО Смоленский  
государственный университет, к.п.н.

**В** современных условиях функционирования системы публичного управления острую социальную значимость приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов государственной власти в контексте развития гражданского общества. При этом особое внимание должно уделяться обеспечению открытости, формированию новой культуры государственной службы, реализации социального партнерства. В данной связи приоритеты реформирования определяются не только логикой развития системы государственного управления, но и состоянием общественного организма в целом, включая исторически укоренившееся, устойчиво негативное восприятие населением власти и ее носителей – чиновников.

Преодоление отчуждения власти от граждан, ее общественное признание, на наш взгляд, в значительной степени связано с целенаправленным формированием положительной репутации власти как важнейшей составляющей национального символического капитала. Репу-

тация власти рассматривается нами как реальный управленческий ресурс, в существенной мере предопределяющий как успешность политических, экономических и социальных позиций власти, так и конкурентоспособность страны и эффективность ее развития в целом.

Репутация отражает степень соответствия государственной политики потребностям, интересам, ценностям общества и личности, показывает уровень «сближения» действий власти с объективными тенденциями, закономерностями и формами общественной жизнедеятельности.

Исследование по оценке репутации региональной власти на примере Смоленской области, осуществленное в 2011–2012 гг. в рамках выполнения гранта РГНФ (проект № 11-12-67007 а/Ц), позволило раскрыть содержание понятия «репутация власти» в его понимании жителями Смоленской области (305 респондентов) на основе трех выявленных ключевых характеристик репутации. По мнению смолян, репутация региональной власти – это рационально осознанное, глубинное, устойчивое мнение населения о региональной власти, вызывающее чувство доверия, основанное на результативной деятельности власти по удовлетворению интересов и потребностей граждан в создании условий для достойной жизни (результаты исследования см. подробнее [4; 5]).

## Внедрение общественной оценки деятельности госслужащих

Остановимся на перспективах улучшения репутации власти в контексте внедрения общественной оценки гражданами деятельности государственных гражданских служащих.

Необходимость внедрения общественной оценки власти в систему ее комплексной оценки назрела давно (за рубежом данная система работает уже с 1990-х–начала 2000-х гг.), но на официальном уровне



### Ключевые слова:

репутация власти; улучшение репутации власти;  
система комплексной оценки; общественная  
оценка деятельности государственных  
гражданских служащих.

была признана только в прошлом году, с принятием Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [6].

Правительству РФ было дано указание обеспечить реализацию ряда мероприятий, кроме прочего предусматривающих применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности, в том числе на базе социальных сетей и с учетом мнения сетевых сообществ [6].

Министерство труда и социальной защиты РФ является координатором мероприятий по разработке и реализации пилотного проекта по внедрению системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). Разработка методологии общественной оценки деятельности гражданских служащих проводится Министерством экономического развития РФ.

Участниками пилотного проекта по внедрению системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих, в том числе общественной оценки по отдельным должностям государственной гражданской службы, стали следующие федеральные органы власти (их территориальные подразделения):

- ⇒ Министерство образования и науки РФ;
- ⇒ Федеральная налоговая служба;
- ⇒ Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
- ⇒ Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- ⇒ Федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.

По результатам реализации пилотного проекта должны быть разработаны методические материалы и предложения по внесению изменений и дополнений в российское законодательство о государственной гражданской службе.

В проект по внедрению системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих включены три модуля комплексной оценки (квалификационные требования, деловые качества и результативность), общественная оценка осуществляется по двум из них.

**1. Модуль оценки «Деловые качества».** Общественной оценке подлежат две группы качеств: общественно-значимые (проявленные в поведении приверженность целям, миссии ведомства, соблюдение этики служебного поведения государственного служащего) и коммуникативные (клиентоориентированность / уважение к внутреннему и/или внешнему клиенту).

**2. Модуль оценки «Результативность».** Общественной оценке подлежит достижение плановых показателей.



Рис. 1. Процесс оценки гражданами деятельности государственных гражданских служащих

В общем виде процесс оценки гражданами деятельности государственных гражданских служащих представлен на слайде презентации пилотного проекта Министерства труда и социальной защиты РФ по внедрению системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих (рис. 1), разработанной Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации [3].

Результаты общественной оценки должны, в конечном итоге, способствовать повышению качества государственных услуг, а также влиять на профессиональную судьбу конкретного государственного гражданского служащего, предоставляющего государственные услуги.

Итак, с одной стороны, наличие самой возможности оценки гражданами деятельности органов власти способствует улучшению ее репутации, поскольку, как свидетельствуют результаты нашего исследования, среди существенных характеристик репутации власти население выделяет следующие: взаимодействие с населением, учет мнения населения, открытость власти, подотчетность населению, возможность общественного контроля власти.

С другой стороны, общественная оценка призвана улучшить саму эффективность власти, поскольку анализ результатов оценки должен стать основой для соответствующих выводов и разработки направлений повышения качества предоставления государственных услуг с учетом мнения граждан.

Таким образом, можно сделать следующее предположение: создание эффективной системы общественной оценки деятельности власти является одним из перспективных направлений улучшения ее репутации в глазах населения.

## Перспективы создания комплексной системы общественной оценки государственной власти

В то же время, анализ разработанной пилотной системы общественной оценки деятельности государствен-

ных гражданских служащих, которая, несомненно, является прогрессивным направлением в процессе совершенствования системы государственного управления, позволяет говорить о необходимости ее дальнейшей разработки в контексте формирования позитивной репутации власти.

В рамках реализации пилотного проекта общественная оценка власти фактически сводится только к оценке качества предоставляемых государственных услуг и обходит стороной большинство показателей социальной эффективности государственного управления.

На наш взгляд, перспективой внедрения комплексной системы общественной оценки государственной власти должна стать разработка не только критериев оценки деятельности конкретных государственных гражданских служащих, но и критериев результативности государственных органов в целом с учетом целостной совокупности критериев их социальной эффективности.

При этом критерии оценки деятельности государственных гражданских служащих должны быть напрямую связаны как с качеством предоставляемых ими услуг, так и с эффективностью работы органа власти, направленной на достижение поставленных им целей и реализации его функций. Прежде всего это должно касаться тех государственных органов, которые не оказывают (или практически не оказывают) непосредственных услуг гражданам и таким образом не подлежат общественной оценке. В настоящий момент в рамках разработанного пилотного проекта по внедрению системы комплексной оценки предусматривается возможность общественной оценки деятельности только тех государственных гражданских служащих, которые участвуют в предоставлении услуг гражданам, причем указывается, что оценка услуги отражает качество деятельности всего ведомства (рис. 2), что, на наш взгляд, не совсем корректно.

Современные научные подходы к оценке социальной эффективности власти строятся на разделении категорий общей, специальной и конкретной социальной эффектив-

ности, каждая из которых имеет ряд критериев оценки [1, с. 480–502]. Критерии социальной эффективности власти, в свою очередь, можно соотнести с ее репутационными характеристиками, поскольку репутация власти, по нашему мнению, как раз и является своего рода результирующим показателем ее социальной эффективности. В конечном итоге именно репутация власти позволяет определить вклад системы государственного управления в качественное развитие общества, отражает степень достижения «общего блага», поскольку учитывает как субъективные (восприятие власти населением), так и объективные показатели результативности власти.

Существующая система общественной оценки социальной эффективности власти на уровне региона фактически сводится к единственному показателю. В Указе Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», вступившем в силу с 1 января 2013 г., среди 11 основных показателей присутствует только один, относящийся к системе общественной оценки, – «оценка населением деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7]. В то время как в предыдущем Указе Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» в числе 319 показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации было 6 показателей, по которым учитывалось мнение населения:

- ⇒ удовлетворенность населения медицинской помощью;
- ⇒ удовлетворенность населения условиями для занятия физической культурой и спортом;
- ⇒ удовлетворенность населения качеством общего образования;
- ⇒ удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами;
- ⇒ удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению безопасности граждан;
- ⇒ удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью [2].

Таким образом, с позиций определения перспектив создания комплексной системы общественной оценки создается явный регресс.

Целостная система общественной оценки государственных органов, на наш взгляд, должна исходить из учета комплекса критериев общей, специальной и конкретной социальной эффективности, оцениваемых гражданами.



Рис. 2. Презентационный слайд пилотного проекта Министерства труда и социальной защиты РФ по внедрению системы комплексной оценки деятельности госслужащих

При этом представляется необходимым предусмотреть возможность выявления ключевых критериев социальной эффективности власти с учетом мнения самих граждан.

В общем виде, исходя из соотнесения социальной эффективности власти с ее репутацией, в рамках проведенного исследования по оценке репутации региональной власти, нами были выявлены ее основные репутационные характеристики, значимые по мнению населения Смоленской области. Респондентам было предложено 60 характеристик репутации власти, разбитых на два блока.

1. *Институциональные (профессиональные) характеристики репутации власти* – это внутренние качественные характеристики самой власти, отражающие ее обобщенное целостное восприятие населением.

2. *Деятельностные характеристики репутации власти* – это качественные характеристики власти, отражающие результативность ее деятельности по различным направлениям общественного развития.

Приоритетные характеристики репутации власти, значимые для более трети смолян, представлены на рис. 3. Данные характеристики при определенном уточнении применительно к деятельности конкретных органов власти и должностных лиц могли бы быть включены в качестве критериев в систему общественной оценки. Опыт проведенного исследования показал, что необходима детализация и самих репутационных характеристик. Это позволит прояснить, какие именно показатели эффективности граждане вкладывают в ту или иную характеристику, и добиться более четкого соотнесения мнения населения по той или иной репутационной характеристике с объективными показателями деятельности власти.

Перспективная система оценки деятельности государственных органов должна, таким образом, не только включать оценку качества предоставляемых гражданам услуг и являться отражением деятельности конкретных государственных гражданских служащих, но и предусматривать возможность оценки степени результативности работы органов власти в целом с учетом комплекса критериев социальной эффективности, соотнесенных с репутационными характеристиками власти. Обозначенную проблему представляется необходимым рассматривать в контексте формирования позитивной репутации органов государственного управления, поскольку, в конечном итоге, именно репутация власти отражает уровень воплощения государственной политики в реальную жизнь, в сознание, поведение и деятельность людей, в состоянии управляемых объектов. ■

## Литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Изд-во «ОМЕГА-Л», 2005.

- ✓ Неподкупность (отсутствие коррупции)
- ✓ Ориентированность на нужды населения («служение» народу)
- ✓ Честность, справедливость, доступность, открытость, ответственность
- ✓ Профессионализм представителей власти
- ✓ Выполнение взятых обязательств
- ✓ Взаимодействие с населением
- ✓ Единство целей, ценностей и интересов власти и населения
- ✓ Конституционный характер (защита прав и свобод граждан)
- ✓ Учет мнения населения
- ✓ Создание возможностей для трудоустройства
- ✓ Обеспечение доступности и качества медицинского обслуживания
- ✓ Забота о состоянии ЖКХ, качестве и доступности коммунальных услуг
- ✓ Создание условий для получения стабильного и достойного дохода
- ✓ Обеспечение социальной защищенности граждан
- ✓ Забота об уровне развития экономики области
- ✓ Обеспечение доступности и качества жилья
- ✓ Обеспечение доступности и качества образования
- ✓ Забота об общественной и личной безопасности
- ✓ Забота о состоянии дорог
- ✓ Гарантии достойного пенсионного обеспечения («достойная старость»)
- ✓ Забота о благоустройстве населенных пунктов области
- ✓ Забота о материнстве и детстве

**Рис. 3. Приоритетные характеристики репутации власти, значимые для более трети жителей Смоленской области**

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2011 г. № 148 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»» // Справочно-правовая система Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>.

3. Презентация «Пилотный проект по внедрению системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих»: Материалы инструктивного совещания с федеральными государственными органами-участниками пилотных проектов по внедрению современных кадровых технологий на государственной гражданской службе // Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <http://www.rosmintrud.ru/events/103>.

4. Розанова Н.Н. Репутация региональной власти: состояние и перспективы улучшения. Смоленск: Изд-во СмолГУ, 2012.

5. Сайт проекта «Оценка репутации региональной власти». URL: <http://www.smolvlast.ru>.

6. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Официальный сайт Российской газеты. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>.

7. Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный сайт Министерства регионального развития РФ. URL: [http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/09/120912/120912\\_1199\\_u.pdf](http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/09/120912/120912_1199_u.pdf).