УДК 32

Печерская Е.В.

Административное реформирование в восприятии граждан

В статье анализируется общественное мнение по поводу проводимой в России административной реформы, рассматривается процесс повышения качества предоставления государственных услуг.

Ключевые слова: административная реформа, общественное мнение, доверие, государственные услуги.

В России с 1990-х гг. проводятся реформы самой различной направленности. Многие из них позволили достигнуть существенных результатов, которые изменили общественные отношения в целом и хозяйственную сферу в частности.

Современные условия предъявляют более высокие требования к квалификации и профессионализму государственных служащих, а также к самой структуре органов исполнительной власти. Однако российская система управления государством в должной мере не отвечает новым требованиям. Успешное развитие, в частности, тормозится отсутствием положительных результатов реформирования административной системы и несостоятельностью современной государственной службы. Очевидно, что сегодня ни реорганизация правительства, ни сокращение аппарата, ни борьба с коррупцией не являются главными при проведении административного реформирования. Суть реформы состоит прежде всего в системной перестройке государства, результатом которой должно стать повышение качества предоставления публичных услуг для населения, иначе любые преобразования в рамках проводимой реформы теряют общественный смысл.

При этом уже сегодня стоит отметить явно положительные итоги административной реформы. Это, прежде всего, ввод в эксплуатацию электронного правительства и повышение качества и доступности государственных услуг при помощи современных информационно-коммуникационных технологий, относительное повышение прозрачности органов власти, а также внедрение ряда новых механизмов участия общества в управлении государством, таких как сайт «Российская общественная инициатива», Открытое правительство и др.

Проводимая реформа нацелена на повышение общественного доверия к государственным структурам, создание профессиональной госслужбы, способной конкурировать с частным сектором. Так, по мнению В.А. Потехина, первоочередными целями развития властных отношений и основными критериями совершенствования управленческой деятельности должны выступать две группы показателей [1, с.22]:

– изменение отношения населения и представителей бизнеса к органам власти и чиновникам;

– качество публичных услуг, предоставляемых органами исполнительными власти населению.

Таким образом, наведение порядка в сфере предоставления государственных услуг, повышение их качества являются важными показателями эффективности административной реформы и повышения уровня доверия общества к результатам ее проведения. Именно по таким критериям, как качество и доступность государственных и муниципальных услуг, граждане в последующем будут судить, насколько успешно реализовано реформирование в стране.

Первые оценки административной реформы позволяют говорить о том, что в ходе ее проведения факторы, способствующие успешной реализации, такие как четкость проводимой политики, гибкость процедур, вовлеченность всех потенциально заинтересованных сторон, позитивное отношение и восприятие реформ различными участниками, включая чиновников, непосредственно занимающихся реализацией новой политики, оказывают

значительное влияние, приводя к получению положительных результатов и разрешая проблемы и сложности в ее реализации.

Существующий на сегодняшний день разрыв между гражданским обществом и властью инициируется не только властью. Власть становится такой, какой ее делает общество, исходя из своих потребностей, ожиданий. В рамках каждого учреждения, ведомства процесс реформирования, его задачи и механизмы проведения должны становиться предметом совместного обсуждения. Институализация, необходимая для представительства и позиционирования групп интересов граждан, является сложным процессом взаимоотношений государственных подсистем с обществом; ведь очевидно, что широкие массы, удаленные от власти, не ощущают своего участия в ее осуществлении [2, с. 23].

В концепции административной реформы Российской Федерации были обозначены основные показатели достижения целей административного реформирования. К ним относятся:

1. Оценка деятельности органов государственной власти по предоставлению государственных услуг гражданам.

В настоящее время существуют разнообразные социологические методы определения удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг, которые в значительной мере формируют отношение населения к деятельности органов власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Основным инструментом для исследования качества и доступности государственных услуг, признанным в мировой практике, является проведение социологических опросов.

В 2012 г. фондом «Общественное мнение» было проведено исследование качества оказания предоставления публичных услуг. В данном опросе приняли участие 43 субъекта Российской Федерации, 100 населенных пунктов, 1500 респондентов.

По данным проведенного исследования, качеством оказания госуслуг довольны лишь треть россиян, недовольны – почти половина. Не замечают никаких изменений в этой сфере половина граждан Российской Федерации [3].

Самыми востребованными нововведениями в сфере оказания публичных услуг были признаны оплата государственных услуг через терминалы (наличными и с помощью банковской карты), а также электронные очереди. Получали услуги в электронном виде через интернет либо пользовались системой «одного окна» в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг немногие, однако востребованность этих новаций в настоящее время не вызывает сомнений.

2. Уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров.

Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России» совместно с Всероссийским центром исследования общественного мнения (ВЦИОМ) провела в 2004 г. в 80 субъектах Российской Федерации исследование издержек малых предприятий на преодоление административных барьеров. По данным этих исследований, их размер составил в среднем 8,5 % выручки предприятия.

Результатом реализации мероприятий административной реформы стало снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2008 г. до 5 %, к 2010 г. – до 3 %.

3. Место России в международных рейтингах показателей качества публичного управления.

Интегральным показателем качества государственного управления является индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком один раз в два года на основе сопоставления 25 различных показателей эффективности государственного управления, подготавливаемых 18 независимыми организациями, и состоящий из 6 самостоятельных показателей, отражающих основные параметры государственного управления.

Для оценки системы государственного управления в Российской Федерации использовались следующие показатели:

– эффективность государственного управления – показатель отражает качество публичных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к политике, проводимой правительством, и др.;

– качество государственного регулирования – значение данного индекса связано с оценкой политики, проводимой в сфере государственного регулирования в экономике. С его помощью измеряются такие факторы, как государственное регулирование цен на товары и услуги, неадекватный контроль в финансовой сфере, избыточное регулирование бизнеса и др.

Результат представлялся в форме процентного значения по шкале от 1 до 100. Чем выше значение рейтинга, тем более высокую позицию занимает страна по эффективности государственного управления. Российская Федерация по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, пока находится в нижней части рейтинга GRICS (табл. 1).

Таблица 1

Индекс эффективности государственного управления, в % [4]

Показатель	*1996 год*	*2000 год*	*2004 год*	*2008 год*	*2011 год*
Право голоса и подотчётность	41	37	30	23	23
Политическая стабильность и отсутствие насилия	12	11	8	20	21
Эффективность правительства	33	23	44	43	42
Качество законодательства	39	28	50	38	39
Верховенство закона	23	13	19	20	25
Контроль коррупции	16	17	25	12	13

Таким образом, в Российской Федерации в 2011 г. наибольшие показатели отмечены по индексу «Эффективность правительства» (42 из 100 возможных), «Качество законодательства» – 39, в то время как отмечено значительное сокращение индекса «Право голоса и подотчётность» с 41 в 1996 г. до 23 в 2011 г.

Весьма существенными (помимо формальных институтов, регулирующих эффективность служебной деятельности власти) в настоящее время являются неформальные механизмы оценки, в т.ч. общественное мнение. Так, по результатам опроса, проведенного в 2010 г. Аналитическим центром Юрия Левады (Левада-Центр) по репрезентативной выборке 1 600 человек в возрасте от 18 лет в 46 регионах России, можно отметить, что под модернизацией граждане, прежде всего, понимают технологическое и промышленное обновление (37 %), о необходимости создания «правового государства» говорят лишь 23 %. При этом лишь 12 % россиян считают, что хоть как-то могут контролировать власть. Респонденты считают, что «чиновники игнорируют мнения и нужды рядовых граждан» (47 %), «власть не информирует граждан о своей деятельности» (21 %), «выборы и референдумы играют все меньшую роль в жизни общества» (18 %).

Почти две трети россиян уверены, что интересы власти и общества в России не совпадают. При этом 45 % опрошенных отметили, что в период с 2000 по 2007 г. разрыв между властью и обществом увеличился, 36 % – сохранился на том же уровне, 11 % – уменьшился и лишь 1 % – «его не было и нет» [5].

Анализируя динамику, наблюдаемую в период с 2007 по 2011 гг., следует отметить снижение доли граждан, считающих, что интересы власти совпадают с интересами общества (28 % – 2007 г.; 26 % – 2009; 24 % – 2011 гг.). При этом 63 % (2007 г.), 65 % (2009 г.) и 68 % (2011 г.) респондентов считают, что интересы общества и власти не совпадают.

Наряду с тенденцией падания уровня доверия граждан к власти, сегодня прослеживается некоторое стремление общества к контролю за действием властей, а нежелание общества участвовать в политической жизни напрямую связано с невозможностью влиять на принятие решений власти. Однако все еще остаются ожидания населения, связанные с повышением эффективности действия властей. Общество не доверяет власти из-за сложившейся практики принятия решений сверху, не согласованных с мнением общества.

Приходится констатировать тот факт, что Россия, согласно исследованиям Trust Barometer 2013, продолжает занимать последнее место в общем индексе доверия власти, даже несмотря на рост данного показателя по сравнению с 2012 г. – с 32 до 36% (табл. 2).

Таблица 2

Уровень доверия населения к власти, в % [6, 7]

Страна	*Год*		
	2011	*2012*	*2013*
Россия	40	32	36
США	42	49	59
Франция	50	40	54
Германия	44	39	55
Великобритания	40	41	53
Китай	73	76	80
Сингапур	67	67	76
Индия	56	65	71
Япония	51	34	41
Испания	51	37	52

Из приведенной таблицы видно, что больше всего доверяют чиновникам в Китае (80 %), Сингапуре (76 %) и Индии (71 %). В США уровень доверия подрос до 59 % против 49 % в 2012 г. Меньше всего доверяют госслужащим в Японии (41 %) и России (36 %).

Из этих данных очевидно, что более половины граждан Российской Федерации не доверяют власти и тем самым остаются безразличными к проходящему процессу административного реформирования, в то время как неотъемлемый инструмент взаимодействия власти и общества – налаживание действенных механизмов учета мнения граждан.

Анализируя уровень доверия граждан России к власти за последние 5 лет, можно отметить, что, несмотря на незначительный рост, все же прослеживается отрицательная динамика (см. рис.).

Таким образом, одной из первоочередных проблем реформирования административной системы в нашей стране является отсутствие эффективного механизма обратной связи с гражданским обществом, а также недоверие населения к органам власти. В связи с этим одним из центральных вопросов концепции административного реформирования является создание условий, позволяющих обществу принимать участие в реализации государственной политики.

Однако стоит отметить, что в 2014 г. в связи с событиями на Украине рейтинг Президента Российской Федерации В.В. Путина существенно возрос. Согласно еженедельному социологическому опросу Фонда «Общественное мнение», проведенному в начале марта 2014 г., 53% респондентов ответили, что в случае проведения в ближайшее время президентских выборов свой голос они отдадут действующему главе государства.

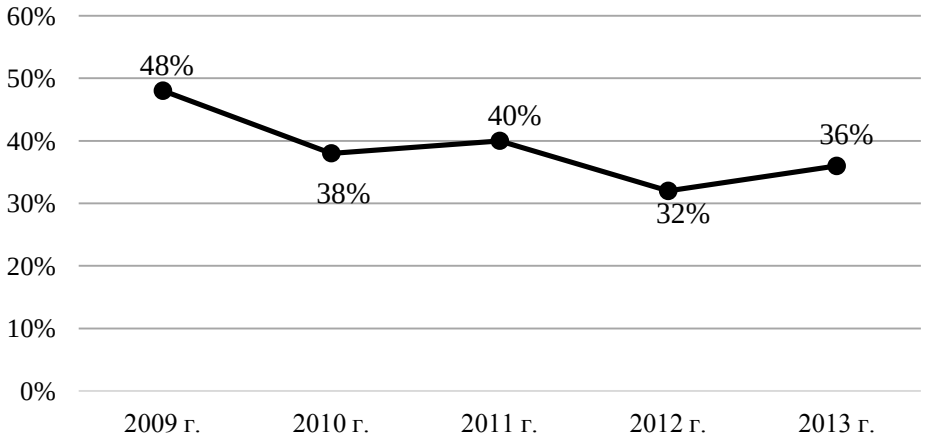


Рис. **Уровень доверия населения к власти в Российской Федерации**

Однако сопредседатель Совета по национальной стратегии Валерий Алексеевич Хомяков считает, что возрастание доверия к президенту будет недолгим: «Ситуация поменяется уже очень скоро. По мере того как инфляция на продовольственные товары будет усиливаться и как начнут действовать санкции Европы и США…»

Что касается повышения качества государственных и муниципальных услуг, то этот аспект административной реформы на сегодняшний день видится наиболее успешным. Вопросам совершенствования предоставления публичных услуг населению уделяется большое внимание, поскольку именно это направление формирует общую оценку гражданами эффективности принимаемых политических решений и качества работы органов власти.

Большое значение направлении повышения качества предоставления услуг гражданам имеет принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», закрепившего основные принципы предоставления этих услуг [8]:

- правомерность предоставления органами власти услуг населению;
- заявительный порядок обращения за услугой;
- открытость деятельности органов, предоставляющих услуги населению;
- доступность предоставления услуг, в том числе для лиц с ограниченными физическими возможностями; получения услуг в электронном виде.

Система публичных услуг представляет собой совокупность большого числа механизмов, в рамках которых представители бюрократии реализуют обязанности государства по отношению к гражданам и юридическим лицам. Политическое руководство указанными механизмами отражает глубинные процессы в политической системе страны, ее ориентации на интересы населения. Проводимая в стране административная реформа делает акцент на повышении качества услуг, в первую очередь для граждан. Большой груз ответственности лежит на чиновниках, непосредственно взаимодействующих с населением. Непрофессиональная деятельность любого управленческого звена во властной вертикали может привести к дисфункциям в данной системе и как следствие к дискредитации самой идеи предоставления государственных услуг гражданам, а также к росту социальной напряженности.

В концепции административной реформы официально задекларирован принцип повышения конкурентоспособности государственного и муниципального управления, согласно которому государство должно рассматривать граждан и частные компании как своих клиентов и предоставлять им услуги в соответствии с их запросами.

Вместе с тем увеличивающийся недостаток доверия к способности государственных структур обеспечить предоставление качественных услуг ведет в конечном счете к снижению законности власти.

Возникают существенные противоречия между декларируемым развитием сферы государственных услуг политическим руководством страны и целями и практиками воплощения чиновниками модернизационного курса. Однако без политической воли высших руководителей государства бессмысленно ожидать от чиновников проявлений инициативы, направленной на совершенствование системы оказания государственных услуг, поскольку часть региональной элиты убеждена, что реальные реформы в системе государственных услуг проводить не обязательно – достаточно имитации реформ для средств массовой информации.

Для того чтобы решить вышеупомянутые проблемы, необходимо создание обновленной системы управления компетенциями государственных служащих, ответственных за предоставление услуг гражданам и юридическим лицам, поскольку проблема качества оказания публичных услуг является составной частью проблемы повышения эффективности государственных институтов в целом.

Литература

1. Потехин В.А. Совершенствование властных отношений как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. 2010. №6.

2. Мельникова И. Административная реформа в контексте отношений общества и власти // Власть. 2011. № 3.

3. Оценка качества госуслуг (Фонд «Общественное Мнение») [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://fom.ru/Politika/10439.

4. Governance Research Indicator Country Snapshot [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://newsruss.ru/doc/index.php/GRICS.

5. Аналитические исследования Автономной некоммерческой организации «Аналитический Центр Юрия Левады» (АНО Левада-Центр).

6. 2012 Edelman Trust Barometer: Executive Summary [Электронный ресурс] Режим доступа: http:/ru.scribd.com/doc/79026497/2012-Edelman-Trust-Barometer-Executive-Summary.

7. Executive Summary: 2013 Edelman Trust Barometer [Электронный ресурс] Режим доступа: http://ru.scribd.com/doc/121501475/Executive-Summary-2013-Edelman-Trust-Barometer.

8. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета – Центральный выпуск, 2010, № 5247 (168) от 30 июля.

УДК 32:14

Коркмазов А.Р.

Исследование авторской социально-политической концепции: теоретико-методологические подходы (на примере творчества Г.Х. Шахназарова)

В данной статье представлены теоретико-методологические подходы к исследованию целостной авторской социально-политологической концепции, которые позволяют воссоздать творческую лабораторию Г.Х.Шахназарова.

Ключевые слова: эвристический метод, экзистенциальный метод, герменевтическая философия, метод квазиэксперимента, текст.

Социально-гуманитарное исследование может пониматься как некоторая концептуализированная самим автором целостная теория, но чаще всего таковая не отрефлексирована в плане ее целостности. Если первое возможно в естественных науках, то второе чаще возможно в художественных и социально-гуманитарных произведениях. Чаще всего автор создает свою теорию в различных текстах, целостная концепция которых сокрыта, иногда