

**ОБ ИЗМЕРЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОММУНИКАТИВНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ
(СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Карпенко Е.В.

кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и политологии
Брянского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Россия)

УДК 316.354:351/354

ББК 60.561.322

В работе определены подходы к измерению критериев коммуникативного аспекта государственного управления. Особое внимание при этом уделяется исследованию критериев измерения результативности в контексте определения показателя уровня достижения целей. На основе проведенного анализа делается вывод об эвристических возможностях социокультурного программирования.

Ключевые слова: эффективность государственного управления, коммуникации, деятельность, критерии, методика определения эффективности.

Karpenko E.V.

ON MEASUREMENT OF COMMUNICATIVE ACTIVITY EFFICIENCY IN STATE GOVERNMENT (SOCIOLOGICAL ANALYSIS)

In the article the author determines approaches to the measurement of criteria of communicative aspect in state government. The author draws the attention to the research of criteria of effectiveness measurement within the context of determination of goals achievement level. Using the results of the analysis it's possible to make a conclusion about heuristic abilities of social and cultural programming.

Key words: effectiveness of state government, communication, activity, criteria, methods of effectiveness determinations.

В связи с ростом требований к государственному сектору, повышению эффективности его деятельности и качеству управления в условиях ограниченности ресурсов, актуальной становится проблема разработки и использования критериев оценки процессов и результатов государственного управления. Анализ мирового опыта позволяет определить широкий спектр подходов к установлению критериев оценки деятельности и разработки критериев качества государственного управления. Однако международный опыт показывает, что до сих пор не сложились общие принципы оценки качественных и количественных характеристик государственного управления.

Определяя проблему в общем виде, следует отметить, что в литературе существуют определенные подходы к измерению результативности, продуктивности и эффективности любой деятельности. Наиболее разработанными и применяемыми на практике являются измерения, основанные на экономических показателях, на количественном и качественном анализе.

А. Барабашев считает, что в России необходимо разработать «новую теорию эффективного государ-

ства с учетом силы гражданского общества, с четким распределением обязанностей профессионалов службы госуправления. Их деятельность (то есть сам процесс управления) и ее результаты должны оцениваться как две разные процедуры». По его мнению, необходимо также подсчитывать вклад государственных органов в рост национальной экономики, культуры и социальный прогресс – это и будет отражением эффективности работы правительства [1].

На сегодняшний день по проблеме определения эффективности различных видов деятельности человека, группы людей, организаций и пр. существует множество подходов и методик. В контексте системы государственного управления внимание исследователей привлечено к определению показателей эффективности различных аспектов общественной жизни. Сегодня никого не нужно убеждать в том, что управление следует трактовать как коммуникативный процесс, поскольку коммуникация «встроена» в каждый элемент деятельности органов публичной власти.

Измерение коммуникаций или коммуникативной деятельности субъекта, как правило, проводится с по-

мощью экспертных оценок, которые, тем не менее, не исключают эмоционального отношения адресата к содержанию взаимодействия и его результатам. Кроме того, остается проблема качества самих экспертов, которые должны соответствовать двум главным критериям: иметь соответствующий статус и постоянно «поддерживать форму».

Социологический анализ эволюции менеджмента показывает существенное смещение акцентов в сторону доминирования личностных характеристик работника, согласования индивидуальных и корпоративных ценностей, использования творческих способностей человека применительно к задачам организации, в том числе государственным. Складывается ситуация, когда субъект управленческих решений способен обеспечивать успех только в том случае, если ему удастся задействовать личностный и творческий потенциал человека как объекта управления.

Со всей очевидностью можно утверждать, что учет таких ценностей, как авторитет, профессионализм, доверие к личности и т.п., позволил бы «включать» в работу более высокий творческий потенциал соответствующих социальных групп и структур, их «энергию саморазвития». Тем не менее, на наш взгляд, этот ресурс государственного управления в России остается пока мало использованным.

Поэтому для измерения коммуникативной деятельности государственных служащих необходимы некие интегральные показатели, которые могут обеспечить более или менее достоверные данные и максимально исключить субъективизм. Причём под эффективной коммуникативной деятельностью мы будем понимать вполне конкретный набор требований к её организации и функционированию, объёму и качеству результатов, степени вовлечённости в коммуникативные процессы гражданского общества. С этой целью необходимо определить показатели, которые можно использовать в процессе измерения, а также установить критерии и уточнить методики этого измерения.

Базисная формула экономической эффективности как соотношение результата к затратам ставит закономерный вопрос прежде всего о сущности того, что является результатом, а что затратами в сфере государственного управления. Различают непосредственный результат (output) работы учреждений, конечный социально-значимый результат (Outcome) или социальное воздействие (Impact), которое может быть результатом как прямых действий органов государственной власти, так и целой группы косвенных факторов и влияния институционального фактора случайности («природы»). Значимым для общества будет являться именно последняя категория – социальное воздействие (Impact), тогда как проще всего оценить

работу учреждений и отдельных сотрудников можно исходя из наблюдаемости непосредственных результатов. Но даже в этом случае для выработки системы показателей, характеризующих результат (продукт) работы конкретного чиновника, учреждения и государственного управления в целом как степень достижения определенных целей, необходимо следование следующим критериям:

- специфичность (цели должны соответствовать области компетенции субъекта управления);
- измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего – с помощью количественных индикаторов);
- релевантность (наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы) [2, с. 48-52].

Очевидно, что сама проблема выделения критериев измерения результативности любой деятельности всегда являлась актуальной. Последнее связано с тем, что постоянно необходимо находить составляющие (показатели), которые отражают различные измерения одной и той же базовой переменной, при этом одна переменная должна быть взвешенной с помощью другой. Именно для определения результативности коммуникативной деятельности государственного служащего трудно решаемой представляется задача вывода коэффициента связей, который обозначает степень возможности определения показателей одной переменной для любого случая, основываясь на значении другой. Это касается и определения эффекта взаимодействия, т.е. необходимости определения тех переменных, которые могут усилить и дополнить эффект воздействия других. Попытка определения критериев основывается на том, что общую профессиональную деятельность государственного служащего регламентируют государственные нормативно-правовые акты и документы локального уровня. Очевидно, и коммуникативную деятельность как составляющую общей деятельности можно определить анализируя эти документы.

А.В. Тихонов подчёркивает, что для эволюции управленческой мысли новым и необычным является рассмотрение самого управления как персонифицированной системы. При этом, несмотря на бесспорное признание существования социального слоя менеджеров, управляющих и руководящих кадров разного ранга, органов и структур, само управление продолжает трактоваться как воздействие, при котором субъект интересуется эффективностью своего действия и испытывает постоянный дефицит информации по каналу обратной связи, но совсем не заинтересован, чтобы изучали и его, как причину появления неэффективных действий [3, с.160-161]. Говоря о государственном

управлении как системе, необходимо учитывать некоторые существенные характеристики системы. Во-первых, система обособлена от окружающей среды определенными пределами. Для государственного служащего – это требования нормативно-правовых документов и ограниченность действий в соответствии с ними, требования внутренней деятельности организации; регламентированность деятельности; специфика деятельности (а именно – ее организационная направленность: создавать условия, содействовать чем-либо, поощрять, привлекать и т.п.); сама политика государства и требования к ее реализации. Во-вторых, для нас важно, что существенным свойством системы является эмерджентность. Для деятельности государственного служащего – это свойство коммуникативной деятельности (которая сама по себе является системой) может быть как отдельным видом деятельности, так и средством для обеспечения других видов профессиональной деятельности. В-третьих, акцентируем внимание на структурности на том, что поведение системы обусловлено не столько особенностями отдельных элементов, сколько свойствами ее структуры. Для коммуникативной деятельности государственного служащего эта характеристика будет проявляться, возможно, в несколько утилизированном виде, который касается того, что такая деятельность зависит от самой структуры организации, правил, существующих в самой организации, требований к результатам деятельности, от индивидуально-личностных показателей персонала. В-четвертых, целесообразно учитывать, взаимозависимость системы. Для государственного служащего это означает соответствие коммуникативной деятельности требованиям внешней среды и потребностям участников коммуникации, отсутствие диссонанса с внутренними требованиями, а также гибкость и возможность перестраиваться в различных ситуациях. В-пятых, нельзя упускать из виду, что в любой системе существует соподчиненность элементов. Для государственных служащих это связано с определением значимых и незначимых элементов, которые, в свою очередь, дадут возможность разработать методику определения эффективности коммуникативной деятельности. В-шестых, важно обращать внимание на то, что само познание системы – достаточно сложный процесс и требует многоуровневого и многогранности описания. На последнем акцентируем внимание для того, чтобы объяснить причины рассмотрения коммуникативной деятельности государственного служащего еще и с позиции возможного измерения эффективности и определения с этой целью критериев.

Определяя критерии деятельности, будем учитывать, что сама коммуникативная деятельность является, как отдельным видом деятельности, так и видом

деятельности-средством, обслуживающим основную. Безусловно, можно считать, что коммуникативная деятельность государственного служащего имеет линейную структуру и вероятно, именно поэтому измерения ее эффективности является довольно сложным. В основном общество требует реальных конкретных действий, которые могли удовлетворить его определенные потребности, которые, в свою очередь, у различных слоев населения разные. Поэтому измерение взаимодействия является довольно сложной задачей. Эту точку зрения поддерживает Е.А. Запорожец [4], анализируя деятельность государственных служащих с точки зрения «коммуникативной профессии». Исследователь говорит об эффективности деятельности, используя такие категории профессионального общения, как коммуникабельность, социальное родство, альтруистические тенденции. Впрочем, каждый из перечисленных элементов довольно легко операционализируется, поскольку имеет определенные составляющие, характеризующие содержание этих элементов. Именно эти составляющие можно рассматривать как критерии, опираясь на которые оценивается коммуникативная деятельность государственного служащего.

Привлекает внимание тот факт, что все эти критерии имеют как декларативный, так и прикладной характер. Можно говорить о существовании некоторой неопределенности в понимании коммуникативной деятельности, ее роли и практических возможностях. Опираясь на требования методики определения эффективности, распределим все составляющие на два вида: декларативные (констатирующие) и практические (деятельностные). При этом под декларативной составляющей будем рассматривать все то, что описывает направление деятельности, стратегию или тактику действий, констатирует необходимость и желательность любого качества, свойства, характеристики. К практической составляющей отнесём все, что требует реальных действий, которые конкретно сформулированы в нормативных и законодательных актах. Отметим, что именно эти направления коммуникативной деятельности, вероятно, имеют целью индивидуально-личностные свойства личности, опыт, умения и навыки и др. Их можно измерить, опираясь на регламентирующие документы. Такой подход дает возможность по методу группировки распределить показатели по следующим трем категориям: значимым, участвующим в формировании содержания компонентов, значимым, которые не принимают участия в формировании названных компонентов, значимым, но которые отбрасываются как не имеющие существенного влияния. Таким образом, важнейшей задачей в рамках оценки эффективности становится выявление общих закономерностей развития коммуникативной деятельности.

Действующая система коммуникативной деятельности проходит через два фильтра внешней среды: 1) информационно-деятельностный, отражающий результативность действий государственного служащего на уровне реализации государственной политики и отношения к общественности; 2) психологический, укореняющий в сознании людей определенные убежденности, сквозь которые большая часть информации проходит как «шумы» (иногда воспринимается как манипуляции), а часть подлежит критическому анализу.

Итак, важное место в определении эффективности и уточнении критериев этой эффективности занимают методы, техники и технологии коммуникативной деятельности государственного служащего, в которых на уровне управления (если организация имеет оптимальную структуру) будет подчеркиваться важность человека, а не ссылки на количественные характеристики своей деятельности. Это утверждение следует из тезиса А.В.Тихонова, о том, что управление как цивилизованный и рациональный способ регуляции действий и взаимодействий людей можно построить только с их согласия и с их участием [5, с.165].

Для создания гипотетической модели определения эффективности коммуникативной деятельности в контексте показателя уровня взаимодействия необходимо учесть следующие аспекты: коммуникативная деятельность государственного служащего, регламентирована требованиями нормативно-правовых документов, которые отражают декларативную и практическую стороны; критерии определения эффективности такой деятельности перенесены из менеджмента и могут подвергаться только количественному статистическому анализу. Методики определения эффективности деятельности для сферы предпринимательства или организации, целью которых является получение прибыли, для измерения коммуникативной деятельности государственного служащего использовать нельзя, но и методики определения эффективности различных видов деятельности государственного служащего в контексте экономического развития региона также использовать нельзя, поскольку сама коммуникативная деятельность государственного служащего – это мозаичное образование, а в некоторых случаях и эклектичное, являющееся полным отражением внутриорганизационных коммуникаций [6, с. 276].

Выявление базовой модели предполагает анализ описанных выше значений показателя не только за последние год-два, но и за значительно больший период. Это важно с точки зрения содержания, поскольку развитие такой сложной системы, как коммуникативная, обладает значительной инерцией. Неэффективные институты, коррупция, ситуации, когда доминируют неформальные правила над правилами формальными

обладают механизмами самоподдержания, но при этом и эффективные практики, получив широкое распространение, обретают определённый «запас прочности».

Необходимо отметить, что организация эффективной коммуникации с обществом, создание условий для согласования различных интересов является для органов власти отчасти новым ресурсом и в части приращения экономических знаний, что обуславливается привлечением населения к анализу и оценке ситуации в финансово-экономической системе страны.

Социологический анализ проблемы предполагает оценивание эффективности коммуникативной деятельности публичной власти в контексте определения показателя уровня достижения целей. Последний демонстрирует эффективность использования тех или иных коммуникативных действий, или формирующей коммуникативной деятельности. В связи с этим эффективность коммуникативной деятельности целесообразно трактовать как зависимость между ожиданиями граждан (общества) и результатами реализации этих ожиданий на практике, а также оценки разницы между ожиданиями инициаторов коммуникаций, их стереотипами и восприятием реципиентов. На наш взгляд это расширяет возможности определения уровня доверия к власти и удовлетворенности ее действиями.

В связи с этим можно предположить, что социокультурное программирование и проектирование коммуникативной деятельности будет способствовать организации такой деятельности на новом качественном уровне. Подводя итоги, можно говорить о реально существующей потребности в системных исследованиях, научном сопровождении деятельности органов публичной власти, в частности, по обоснованию через коммуникативную составляющую критериев эффективности государственного управления.

Литература:

1. Международная конференция Association for Public Policy Analysis and Management «Повышение эффективности оказания государственных услуг» [электронный ресурс, видео] // Режим доступа: URL: <http://www.hse.ru/news/recent/32398695.html> (дата обращения 10.08.2012)
2. Капогузов Е.А. Институциональные аспекты оценки эффективности государственного управления // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. 2011. Выпуск № 40-2.
3. Тихонов А.В. Социология управления. М.: Канон+, 2007. 472 с.
4. Запорожец Е.А. Коммуникативная компетенция государственных служащих: структура,

содержание, условия формирования // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2009. №3 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2009/03/05/> (дата обращения 12.08.2012)

5. Тихонов А.В. К обоснованию программы сетевого мета-проекта «Готовность отечественной системы управления к решению задач модернизации и экономического развития». Социальное обоснование стратегий городского, регионального и корпоративного развития: проблемы и методы исследований. // Материалы IX Дридзевских чтений / Редколлегия: А.В.Тихонов отв.ред., Е.М. Акимкин, Е.И. Рабинович, В.А. Шилова. М.: ИС РАН, 2010. 520 с.

6. Приходченко Л.Л. Ефективність державного управління: теоретико-методологічні засади: Монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 320 с.

References:

1. International conference Association for Public Policy Analysis and Management «Effectiveness improvement in provision of state services» [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.hse.ru/news/recent/32398695.html> (Date of access 12.08.2012)

2. Kapoguzov E.A. Institutional aspects effectiveness assessment of state government // Nauchniye trudi DonNTU. Seriya: Ekonomicheskaya. 2011. Vypusk № 40-2.

3. Tikhonov A.V. Sociology of management. M.: Kanon+, 2007. 472 p.

4. Zaporozhets E.A. Communicative competence of civil servants: structure, content, terms of formation // Nauchniy vestnik Uralskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby: politologiya, ekonomika, sotsiologiya, pravo. 2009. №3 [e-resource] // Access mode: URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2009/03/05/> (Date of access 12.08.2012)

5. Tikhonov A.V. On substantiation of the program of a network meta-project «Readiness of the local system of management to problem solving of modernization and economic development». Social substantiation of strategies of city, regional and corporative development: problem and methods of research. // Materiali IX Dridzevskikh chteniy / Editorial board: A.V. Tikhonov editor-in-chief, E.M. Akimkin, E.I. Rabinovich, V.A. Shilova. M.: IS RAS, 2010. 520 p.

6. Приходченко Л.Л. Ефективність державного управління: теоретико-методологічні засади: Монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 320 с.