



УДК 351
ББК 66.033.141

МНОГОФАКТОРНАЯ ОЦЕНКА ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В РЕГИОНЕ ¹

Н.А. Михайлова

В статье выделена система элементов понятия «открытость государственных структур». Разработана многофакторная система оценки открытости государственных структур. Аргументирована роль повышения открытости государственных структур в управлении инновационными процессами в регионе.

Ключевые слова: государственное управление, открытость государственных структур, инновационные процессы, многофакторная оценка, региональная экономика, мониторинг.

Инновационное развитие социально-экономической системы российских регионов, предполагающее процессы перманентного обновления как ее технологического базиса, так и всего комплекса производственных отношений, основывается прежде всего на активизации инновационной деятельности, что сопровождается увеличением рисков, их качественным изменением. Так, внедрение различных инноваций и современные технологии несут не только блага для человечества, но и создают серьезные угрозы социально-экономической, политической, культурной стабильности [1, с. 42]. Указанные аспекты процессов трансформации региональной экономики требуют преобразования государственной системы управления.

Система государственного управления базировалась преимущественно на принципе отрицательной обратной связи: отклонения от установленных государством норм погашались, социальные кризисы жестко предупреждались. В различных формах этой парадигме следовали в течение почти 300 лет все государственные системы мира. Стремительно

возрастающая сложность социальных отношений к середине XX в. стала подрывать каноны этой парадигмы [11, с. 149].

Теория социальных изменений, конфликтология, теории кризиса и катастроф стали размывать классическое представление картины мира как строго упорядоченной системы. На смену детерминистскому положению об инвариантной связи причины и следствия в процессах управления пришли утверждения о вероятности, возможности различных проявлений в ответ на внешнее воздействие, рассчитанное на достижение запланированного результата. Синергетика, теория социальной самоорганизации ввели в научный оборот понятия «открытость», «необратимость», «нелинейность». В контексте этих теоретических новаций особую актуальность приобретают вопросы реализации открытости государственных структур как естественной составляющей оценки гражданами качества работы органов государственной власти.

При низком уровне доверия населения к органам государственной власти обостряется настороженность граждан ко всем исходящим от этих органов инновационным решениям, в том числе общественно-позитивным, вплоть до их неприятия и активного оппозиционирования. Особое сопротивление при этом оказывается новациям, позитивный для обще-

ства результат которых предполагается в будущем или, тем более, после временного в связи с ними ухудшения условий жизнедеятельности. В этих условиях актуализируется потенциал негативной социальной самоорганизации и, соответственно, производимых ею общественно-деструктивных инноваций. В решении этой проблемы базисное значение имеют открытость органов государственной власти по отношению к обществу и гражданам и гласность процесса принятия и реализации управленческих решений с акцентом на те из них, которые являются инновационными.

Открытость представляет собой явление коммуникативного характера, суть которого в наличии каналов легального проникновения и воздействия на власть всего спектра политических, экономических и социальных сил общества [8, с. 177].

В данном исследовании под открытостью понимается свойство государственной власти, а также необходимое условие взаимодействия государства и гражданского общества, реального равенства прав на информацию, участия граждан в общественно-политической жизни и их контроля над деятельностью органов государственной власти и управления.

Открытость – это один из ключевых моментов обеспечения участия граждан в совершенствовании государственного управления. На сегодняшний момент в Российской Федерации есть ряд законодательных нормативно-правовых актов, способствующих реализации принципа открытости власти [9]. К ним относятся: Постановление Правительства Российской Федерации № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» от 12 февраля 2000 г., Постановление Правительства Российской Федерации № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 28 июня 2007 г. и другие нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность органов государственной власти в части повышения информационной открытости, доступности граждан к государственным информационным ресурсам и организации государственного учета.

Все органы власти накапливают огромные объемы разного рода информации, кото-

рая является востребованной и гражданским обществом, и разработчиками программных продуктов. Она не закрытая, но никто не считает нужным ее публиковать именно в машиночитаемом виде, как, например, в США, где такая информация публикуется на сайтах и делаются приложения для мобильных телефонов, компьютеров, которые позволяют на основе доступной информации получать данные о преступности в конкретном районе, о том, где находится ближайшая поликлиника, и т. п. Или, например, правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в Интернете, как в Великобритании. Разумеется, для этого анонимный Интернет не годится, хотя в других случаях он помогает выявлять настроения общества. Однако применение данных инструментов в России затруднено ввиду существенных национальных, правовых, социально-экономических и политических отличий [4, с. 82].

В России, например, все региональные энергетические комиссии в соответствии с новым законодательством публикуют на своих сайтах таблички с тарифами на подключение к энергосетям, но все это делают в разном формате. Для унификации можно сделать калькулятор, который собирал бы всю эту информацию и позволял любому предпринимателю на основе данных о регионе и муниципалитете через Интернет определять тариф на подключение, для чего необходимо, чтобы эта информация была доступна в машиночитаемом виде.

Если мы говорим об открытости и оценке органов власти гражданским обществом и гражданами, получателями государственных услуг, в России в последние годы ведется несколько видов мониторингов по качеству оказания государственных услуг, принятых на федеральном и региональном уровнях [2; 3; 6; 7]. Сведения для такого мониторинга получают из разных источников: из отзывов самих получателей госуслуг, из экспертного мониторинга, из социологических исследований. Целесообразным будет свести все воедино, чтобы по каждой публичной услуге можно было получить более или менее реальную информацию о том, насколько качественно эта услуга оказывается, а следовательно, и оценить соответствующее качество работы органов государственной власти.

Само понятие открытости власти многогранно. Однако, несмотря на целостность понятия, каждый элемент по-своему влияет на развитие экономики региона. Поэтому необходимо рассматривать каждый компонент в отдельности. Понятие «открытость государственных структур» включает следующие элементы: кадровая открытость; прозрачность механизмов и действий; открытость критике; инновационная открытость; сервисная открытость [5, с. 15].

Концепция административной реформы в Российской Федерации, разработанная в 2005 г., предусматривала три основных направления: 1) изменение структуры органов исполнительной власти; 2) изменение состава их функций и его распределения (в том числе сокращение несвойственных и избыточных функций); 3) регламентацию деятельности госслужащих и упорядочение их статуса. Последнее направление, в частности, предполагало обеспечить прозрачность в работе органов власти, их открытость для общества [10]. Таким образом, введение в практику работы государственных органов и их учреждений мониторинга именно кадровой открытости естественно рассматривать как составную часть мер, реализующих треть из названных направлений административной реформы, в целом ориентирующейся на совершенствование деятельности государственного аппарата.

Для оценки первого компонента открытости, а именно кадровой открытости, необходимо учитывать ряд факторов, оказывающих влияние на интегральный показатель.

Первый фактор – свободное вхождение любого специалиста в систему $\{x_1\}$. Данный фактор имеет место по причине того, что именно свободная конкуренция соискателей создает основу для выдвижения на должность наиболее компетентного специалиста. Этот фактор учитывается с отрицательным знаком, поскольку при его исчислении принимаются во внимание показатели, нарушающие данный принцип:

$$\{x_1\} = \{y_1\} + \{y_2\} + \{y_3\} + \{y_4\} + \{y_5\}. \quad (1)$$

$\{y_1\}$ – наличие родственных связей между сотрудниками. Показатель определяется процентным соотношением числа сотрудни-

ков, имеющих родство, к общей численности сотрудников. Устанавливается документально.

$$\{y_1\} = n_1 / d, \quad (2)$$

где n_1 – число сотрудников, имеющих родственные связи с другими сотрудниками.

Ввиду последних изменений в законодательстве показатель утратил силу для государственных структур, но по-прежнему актуален для структур частных, к коим также применимо данное исследование.

$\{y_2\}$ – учет сотрудника на той или иной должности в партии. Актуальность данного показателя обусловлена возможностью продвижения однопартийцев с целью оказания влияния на ведение дел внутри структуры, что может повлечь не только снижение эффективности, но также и уголовно наказуемые последствия. Следует отметить, что во внимание не принимаются рядовые члены партии, поскольку это не запрещено законодательно и нет данных, указывающих на негативное влияние таковых на систему, в которой они задействованы. Однако люди, состоящие на должностях, учитываются, поскольку их положение указывает на определенного рода связи и наличие предпринимательских качеств, что, в свою очередь, приводит к заинтересованности третьих лиц при приеме кандидата на работу.

$$\{y_2\} = n_2 / d, \quad (3)$$

где n_2 – число сотрудников, состоящих на партийной должности; d – общая численность структуры.

$\{y_3\}$ – наличие общих проектов между сотрудниками, начатых ими до принятия на работу в структуре. Актуальность показателя определяется тем, что наличие таких сотрудников указывает на необъективность при подборе персонала. Крайне редко в практике действительно присутствует случай, когда общие проекты обусловлены совпадением.

Данный показатель устанавливается путем анкетирования. Как правило, сотрудники охотно рассказывают о собственных достижениях, что создает условия для более объективной оценки. Однако для чистоты исследования необходимо сохранить в тайне

истинные цели опроса, поскольку искажение фактов биографии сотрудников приведет к внесению в исследование недостоверной информации и повлечет искажение результатов. В ходе анкетирования следует уточнять должность и дату проведения проекта, поскольку срок оказывает влияние на качество установленных связей между сотрудниками. Так, например, участие двух сотрудников в единственном проекте 5 лет назад на несмежных должностях (бухгалтер и инженер) при исследовании может не учитываться.

$$\{y_3\} = n_3 / d, \quad (4)$$

где n_3 – число сотрудников, имеющих проекты, начатые до принятия таковых на работу в структуре. Именно до принятия на работу, поскольку совместные проекты, начатые позже, не могут указывать на наличие связи между сотрудниками до приема их на работу.

$\{y_4\}$ – общие места работы сотрудников. Актуальность определяется той же логикой что и в предыдущем показателе. Устанавливается документально.

$$\{y_4\} = n_4 / d, \quad (5)$$

где n_4 – число сотрудников, имеющих в прошлом общие места работы.

$\{y_5\}$ – наличие явных преимуществ у конкурирующего соискателя. Актуальность данного показателя очевидна, поскольку предпочтение должно отдаваться наиболее компетентному специалисту. Для учета показателя необходимо обращаться к резюме соискателей, что было бы невозможным без внедрения института кадрового резерва. Приглашение на должность сотрудника должно быть оправдано. Для контроля же данного показателя в коммерческих структурах следует вести архив резюме соискателей и в целях исследования обращаться к нему.

$$\{y_5\} = n_5 / d, \quad (6)$$

где n_5 – количество сотрудников, принятых на должность, несмотря на наличие более подходящих кандидатов на момент принятия в структуру. Чем ближе данный показатель к единице, тем больше возникает со-

мнений в компетентности руководителя, что вызывает еще больше вопросов к открытости рассматриваемой структуры.

Сумма показателей, обуславливающая влияние первого фактора на интегральный показатель кадровой открытости, должна стремиться к нулю. Это будет указывать на полное соблюдение главного принципа кадровой открытости – принципа свободной конкуренции соискателей.

Фактор 2 – присутствие в структуре представителей неполитических объединений $\{x_2\}$. В мировой практике интеграция с активными группами гражданского общества достаточно распространена. В России же это находится на начальной стадии. Влияние данного фактора обусловлено необходимостью открытия «границ» структуры для принятия представителя общественности, что само по себе является свидетельством открытости.

Следовательно, данный фактор учитывается со знаком плюс. Устанавливается по факту, через запрос в структуру и через запрос подтверждения в организацию, к которой принадлежит представитель.

$$\{x_2\} = \{y_1\} = 1.$$

Такое построение формулы объясняется тем, что увеличение числа представителей не приводит к увеличению кадровой открытости, поскольку важно именно соблюдение принципа, которое достигается самим фактом присутствия представителя (или представителей) в структуре.

В случае, если представители общественности отсутствуют, фактор $\{x_2\}$ принимается равным нулю: $\{x_2\} = 0$. В случае присутствия $\{x_2\} = 1$.

Фактор 3 – учет результатов анализа психологической совместимости кандидатов при приеме на работу и кадровых перестановках $\{x_3\}$. Актуальность этого фактора обусловлена эффективностью данной методики. С точки зрения открытости использование озвученной методики повышает объективность и эффективность решений, принимаемых руководством, что и является показателем кадровой открытости. Ввиду этого фактор учитывается со знаком плюс.

Присутствие данного фактора обнаруживается двумя показателями:

$$\{y_1\} = n_1 / d, \quad (7)$$

где n_1 – число сотрудников, принятых на работу с учетом анализа психологической совместимости; d – общее число сотрудников.

$$\{y_2\} = n_2 / d, \quad (8)$$

где n_2 – число кадровых перестановок, произведенных с учетом анализа психологической совместимости; d – общее число кадровых перестановок.

Для установления переменных n_1 и n_2 рассматриваются результаты тестирования, являющиеся документальным подтверждением фактов исполнения принципа открытости посредством использования методик анализа психологической совместимости.

Фактор 4 – свободная конкуренция за повышение между членами структуры $\{x_4\}$. Этот принцип столь же актуален и измеряется на основе тех же показателей, что и первый фактор «Свободная конкуренция соискателей». К рассмотрению также принимаются только документально подтвержденные факты. Учитывается со знаком минус, поскольку рассматриваемые показатели негативно влияют на кадровую открытость.

В идеальном варианте сумма показателей, обуславливающая влияние данного фактора на интегральный показатель кадровой открытости, должна стремиться к нулю. Таким образом, чем меньше фактор $\{x_4\}$, тем больше интегральный показатель кадровой открытости $\{K_o\}$.

Интегральный показатель кадровой открытости определяется отношением совокупности реализуемых принципов открытости к совокупности всех возможных:

$$K_o = \alpha / \beta, \quad (9)$$

где K_o – интегральный показатель кадровой открытости; α – совокупность реализуемых факторов; β – совокупность всех возможных факторов (то есть максимально возможная сумма показателей кадровой открытости).

$$\alpha = \sum x_p, \quad (10)$$

$$i = [1; k], \quad (11)$$

где k – количество показателей, определяющих тот или иной фактор; x_i – фактор, оказывающий влияние на итоговый коэффициент.

$$x_i = \sum y_i, \quad (12)$$

где y_i – показатель, влияющий на фактор.

$$y_i = n_i / d, \quad (13)$$

где n_i – количество сотрудников, удовлетворяющих условию показателя; d – общее число сотрудников (или сотрудников по показателю).

Измерение кадровой открытости в большей степени опирается на факты, связанные с причинами приема на должность того или иного сотрудника. В то же время разные показатели оказывают разное влияние на интегральный показатель кадровой открытости, поэтому их следует учитывать с разными знаками (+/-). В конечном итоге интегральный показатель кадровой открытости приобретает большую объективность при представлении его в виде соотношения различных показателей к общей численности подразделения.

Разработанная автором многофакторная система оценки кадровой открытости государственного управления позволяет учитывать параметры, ранее не выделяемые в ходе исследований открытости государственных структур. Дифференцированная оценка открытости по различным параметрам позволяет учитывать степень отклонения от нормы каждого из аспектов, что, в свою очередь, делает более эффективным планирование методов повышения открытости структуры государственного управления.

В заключение следует отметить, что оценить эффективность государственного управления регионом возможно посредством анализа открытости органов исполнительной власти. Такая оценка необходима для повышения системности, обоснованности управленческих решений и эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, что позволяет: стимулировать руководство к повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского обще-

ства; расширить возможности доступа граждан к сведениям о деятельности органов исполнительной власти; обеспечить непосредственное участие институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления; повысить открытость деятельности субъекта управления.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Работа выполнена в рамках гранта РГНФ и Администрации Волгоградской области № 12-12-34018. Региональный конкурс «Волжские земли в истории и культуре России». Проект «Мониторинг и корректировка механизма управления инновационными процессами в экономике региона с использованием естественнонаучных методов».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Буянова, М. Э. Риск-менеджмент в системе управления инновационным развитием региона / М. Э. Буянова // Экономика устойчивого развития. – 2012. – № 9. – С. 42–48.
 2. Информационная открытость государственных интернет-ресурсов в интересах молодежи. – М. : Изд. отдел Союза вебмастеров России, 2008. – 29 с.
 3. Итоговый сводный рейтинг информационной открытости исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2009 году. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/93>. – Загл. с экрана.

4. Калинина, А. Э. Интегральная многофакторная оценка эффективности управления регионом в условиях модернизации российской экономики / А. Э. Калинина // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3, Экон. Экол. – 2012. – № 1 (20). – С. 76–84.

5. Михайлова, Н. А. Открытость государственных структур в рамках совершенствования системы государственного и муниципального управления / Н. А. Михайлова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 16 (109). – С. 13–19.

6. Мониторинг официальных сайтов государственных органов, 2008. – СПб : Фонд Свободы Информации. Институт Развития Свободы Информации, 2008. – С. 18–56.

7. Мониторинг официальных сайтов государственных органов, 2010 // Институт Развития Свободы Информации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org>. – Загл. с экрана.

8. Нисневич, Ю. А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития : монография / Ю. А. Нисневич. – М. : КноРус, 2012. – 288 с.

9. Путин, В. В. Демократия и качество государства / В. В. Путин // Коммерсант. – 2012. – 6 февр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/18006>. – Загл. с экрана.

10. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46.

11. Романов, В. Л. Самоорганизация в процессе административной реформы / В. Л. Романов // Стратегии динамического развития России: единство самоорганизации и управления : материалы I Междунар. науч.-практ. конф. В 3 т. Т. 3, ч. 3 / под общ. ред. В. Л. Романова. – М. : Проспект, 2004. – С. 142–154.

MULTIFACTOR ASSESSMENT OF TRANSPARENCY OF THE STATE STRUCTURES AS A MANAGEMENT INSTRUMENT OF INNOVATION PROCESSES IN THE REGION

N.A. Mikhailova

The system of the concept components of “transparency of state structures” is outlined in the article. A multifactor system of assessment of transparency of state structures is distinguished. The author gives arguments in favor of the role of increasing the transparency of state structures in the management of innovation processes in the region.

Key words: *Public administration, transparency of state structures, innovative processes, multifactor evaluation, regional economy, monitoring.*