Д.А. Дильман,
кандидат экономических наук, доцент

ОЦЕНКА УСПЕШНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

Понятие «успех» является атрибутивным для любого системного субъекта. В каждой сфере есть инвариантные модели и критерии успешности – как оценочные, так и нормативные, – позволяющие характеризовать деятельность и направление эволюции ее субъектов. Успех выступает не только событием индивидуальной психической жизни, но и подразумевает социально обусловленные императивы, задающие стандарты успешной деятельности.

Этот аспект актуализирует проблему исследования успешности деятельности социального управления. Ключевым субъектом, реализующим функцию социального управления, выступают властные институты, прежде всего органы и учреждения государственного и муниципального управления. Учитывая функциональную ориентированность органов государственной и муниципальной власти (направленность на создание благоприятных условий для удовлетворения потребностей различных социальных групп), в качестве одного из критериев успешности может рассматриваться эффективность удовлетворения запросов граждан в обеспечении их защищенности и роста материального благосостояния[1].

С этой точки зрения эффективность властных институтов выступает в качестве внешнего критерия успешности их деятельности. При таком подходе, наряду с внутренней, собственной оценкой успешности их деятельности целесообразно учитывать и оценки, даваемые индивидами и социальными группами. Возникающие на основе личного опыта, стереотипов, сформировавшихся установок, циркулирующей информации (как на уровне межличностных отношений, так и транслируемой СМИ), эти оценки отражают разные компоненты общественного мнения: *рациональный*, основанный на выработанных суждениях и доступной информации; *эмоциональный*, отражающий состояние социального самочувствия индивида на момент фиксации оценки (например, проведения опроса общественного мнения); *императивный*, базирующийся на опыте социальной активности индивида.

[1] См.: *Иноземцев В.* Власть как бизнес // Политический класс. 2005. № 12.

В результате успешность деятельности органов власти связана как с объективной оценкой ее итогов (как качественной оценки достигнутого результата, соотнесения его с определенным социальным стандартом), так и с субъективной, на основе которой граждане вырабатывают отношение к различным властным институтам. Отношение вырабатывается на основе представлений и знаний, точнее, системы значений, в которых человек мыслит и воспринимает мир, происходящие события. Такое знание тождественно понятию «мнение», носит оценочный характер, отражая степень соответствия результатов деятельности органов власти и управления ожиданиям индивидов. В этом смысле оценка, независимо от степени ее объективности и достоверности, обладает аргументативной силой и определяет модели поведения в отношении субъектов социального управления.

Сформулированные подходы к оценке успешности деятельности органов власти и управления в прикладном исследовании могут быть реализованы на основе сочетания при сборе и интерпретации первичных данных различных количественных и качественных методов. В качестве примера рассмотрим исследование «Имидж Волгоградской области: особенности восприятия и оценки населением ситуации в регионе», проведенное Волгоградской академией государственной службы*.

На первом этапе исследования в ходе экспертных интервью** были сформулированы шкалы-дескрипторы (конструкты), описывающие возможные последствия в жизни региона действий (или деятельности) административных, социальных, политических субъектов, включенных в социальные, экономические, политические региональные процессы. Экспертами, оценивавшими последствия действий региональных политических и общественных деятелей, руководителей региональных и муниципальных органов власти, административных и социальных институтов, хозяйствующих субъектов, был сформулирован предварительный список наиболее типичных оценок, фиксировавшихся как оси биполярной шкалы (например, «стабилизирует общество – дестабилизирует общество», «действует в общественных интересах – действует в собственных интересах» и т. д.).

* Исследование проводилось в апреле – июне 2004 г. под руководством директора Информационно-аналитического центра ГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы» П.В. Смолянского и предусматривало построение прикладной модели массового сознания с учетом особенностей восприятия и оценки населением ситуации в регионе, апробацию модели в ходе массового репрезентативного социологического опроса.

** Экспертами выступили главы администраций муниципальных образований, руководители промышленных и сельскохозяйственных предприятий, главные редакторы СМИ, научные работники вузов Волгограда.

Полученные характеристики в одинаковой степени относились и к оценкам деятельности персонифицированных субъектов (региональных политических и административных деятелей), и к оценкам институализированных субъектов (органов власти федерального и регионального уровня, муниципальных органов власти). Это позволило утверждать, что выделенные признаки, характеристики и оценки используются большинством людей, когда предметом их рассуждений является оценка эффективности деятельности органов власти и управления.

Для верификации предварительно сгруппированных и переформулированных высказываний экспертов была проведена серия фокус-групп (всего 12), в ходе которой также продолжалась работа по сбору вариантов оценок и суждений респондентов, характеризующих особенности их отношения к властным институтам. Помимо использования традиционных методик проведения фокус-групп процедура этого этапа исследования предусматривала заполнение каждым участником составленной по результатам экспертных интервью матрицы, соотносящей выделенные конструкты с теми или иными властными и социальными институтами. Оценка осуществлялась по шкале от +3 до −3, где оценка «+3» выражала полное соответствие высказывания (конструкта) тому или иному институту, оценка «−3» – полное несоответствие. Середина шкалы (оценка «0») обозначала, что респондент в равной степени и приписывает, и не приписывает содержание конструкта оцениваемым институтам. Оценки «+2», «+1», «−2», «−1» выражали степень интенсивности суждений человека.

Индивидуальные оценки были сгруппированы в одну общегрупповую матрицу, в результате анализа которой выделено 18 шкал-дескрипторов (конструктов), описывающих возможные последствия в жизни региона (действий) деятельности органов власти – такие, например, как «повышение материального благосостояния простых людей», «усиление расслоения общества», «укрепление доверия к областной власти» и др.

На этапе количественного репрезентативного соцопроса использовалась импликативная процедура построения матрицы данных: респондентов просили оценить в баллах вероятность наступления каждого из 18 последствий (конструктов) как результата действий ряда административных и социальных субъектов. Например, *«насколько действия администрации региона ведут к повышению материального благосостояния простых людей?»* и т. д. Использовалась семибальная шкала (от +3 до −3), где «+3» балла проставлялось в том случае, если одно прямо влечет другое в максимальной степени, «−3», если одно вызывает прямо противоположное последствие другого. Если, по мнению респондента, какая-либо связь между дея-

тельностью конкретного субъекта и возможных последствий отсутствует, использовалась оценка «0». Для промежуточных оценок (отчасти, в некоторой степени и т. д.) использовались оценки «+2», «+1», «−2», «−1».

Измерение отношения респондентов к деятельности административных и социальных институтов позволило выявить конструкты, определяющие степень их функциональности/дисфункциональности в сознании жителей региона. Деление конструктов на функциональные и дисфункциональные носит условный характер. «Условность» определяется тем, что одни и те же конструкты могут восприниматься как функциональные, но могут иметь ряд дисфункциональных побочных эффектов, некоторые конструкты могут признаваться функциональными одной группой и дисфункциональными – другой, некоторые конструкты могут определяться функциональными для одних подсистем и дисфункциональными для других.

Функциональные конструкты включали группу экономических и управленческих функций органов государственной власти и местного самоуправления (такие, как «обеспечивают экономический рост в сельском хозяйстве» и «обеспечивают рост промышленного производства») и группу социально ориентированных функций. К последней были отнесены следующие конструкты: «повышают материальное благосостояние простых людей», «способствуют социальной защищенности малоимущих», «поддерживают интересы простых людей», «в целом способствуют изменению жизни в лучшую сторону», «напоминают о славном героическом прошлом области», «укрепляют уверенность в завтрашнем дне», «имеют отношение к моим личным делам и жизни моих близких», «делают медицинское обслуживание более доступным», «делают образование более доступным».

В качестве дисфункциональных конструктов в массовых представлениях о деятельности властных институтов присутствуют следующие: «усиливают расслоение общества», «ведут к коррупции», «способствуют росту цен на товары, услуги, квартплату», «усиливают борьбу за власть», «поддерживают интересы бюрократического аппарата», «ведут к росту безработицы», «способствуют росту преступности».

Наряду с построением матрицы данных на этапе количественного исследования респонденты отвечали и на стандартные вопросы социологической анкеты, характеризующие уровень доверия жителей региона областным и местным органам управления, сравнительные оценки ситуации в регионе на общероссийском фоне, оценки влияния основных политико-административных институтов на региональную ситуацию и т. д.

Использование традиционного социологического инструментария, сравнение полученных результатов с результатами других опро-

сов позволило зафиксировать положительную динамику уровня доверия жителей к региональным и местным властным структурам, прежде всего структурам исполнительной власти. В характеристиках исполнительных структур (администрации области и администраций муниципальных образований) доля положительных оценок превосходит долю негативно настроенных респондентов.

Нашел подтверждение и тезис о распространенности в общественном сознании представлений о неэффективности деятельности властных структур. Вину за недостаточно интенсивное развитие региона респонденты возлагают в первую очередь на администрацию области (41%), чиновников (34%), местные (районные, городские) власти (26%).

Однако собственно фиксация уровня доверия либо отношения граждан к тем или иным органам власти и управления лишь косвенно отражают оценку успешности их деятельности. Нас же интересуют причинные модели, в которых представление об успешности деятельности органов власти и управления выступает следствием субъективных оценок, отражающих степень соответствия результатов такой деятельности ожиданиям индивидов. Подобную модель можно построить, выявляя взаимозависимость между отношением опрошенных к институтам и сформулированными на качественном этапе исследования конструктами. Корреляция ответов на вопрос об уровне доверия региональным и местным органам власти (администрациям области и муниципальных образований, областной думе, представительным органам местного самоуправления) и оценок вероятности наступления каждого из 18 последствий (конструктов) как результата их действий (деятельности), очень высока. Все коэффициенты сопряженности Гамма высокозначимы и демонстрируют сильную взаимосвязь уровня доверия и реализации экономических, управленческих, социально ориентированных и деструктивных функций органов государственной власти и местного самоуправления. При этом характер зависимости отражает сходство оценок: невысокий уровень доверия тому или иному властному институту коррелируется с выбором дисфункциональных конструктов, высокий – с выбором социально ориентированных функциональных конструктов.

В представлениях значительной части опрошенных существует устойчивое мнение, что неэффективный, деструктивный характер носят последствия деятельности управленческих структур всех уровней: к негативным последствия, по мнению респондентов, ведет деятельность администрации области (в сумме 148,7%), областной думы (161,7%), администраций муниципальных образований (169,3%). Формируется подобное отношение прежде всего за счет таких суждений, как «усиливают расслоение общества», «ведут к коррупции», «спо-

собствуют росту цен», «поддерживают интересы бюрократического аппарата».

Однако есть и различия в конструировании представления о неуспешной деятельности различных властных институтов. Так, негативные последствия деятельности администрации области связаны с такими последствиями результатов ее деятельности, как «усиление расслоения общества», «коррупция», администраций муниципальных образований – «рост цен на товары, услуги, квартплату», «поддержка интересов бюрократического аппарата», областной думы – «поддержка интересов бюрократического аппарата», «усиление борьбы за власть».

Оценка деятельности региональных и местных органов власти как успешной коррелируется с выбором прежде всего социально ориентированных конструктов. Здесь также есть различия в восприятии успешности властных институтов. В качестве конструктов, влияющих на восприятие последствий деятельности администрации области как успешной, выступают следующие суждения: «обеспечивают экономический рост в сельском хозяйстве», «повышают материальное благосостояние простых людей»; администраций муниципальных образований – «обеспечивают рост промышленного производства», «способствуют социальной защите малоимущих», областной думы – «способствуют социальной защищенности малоимущих» и «обеспечивают экономический рост в сельском хозяйстве».

Подобные оценки отчасти связаны с устоявшимися стереотипами в восприятии властных институтов, отчасти – с текущей региональной социальной, экономической и политической ситуацией на момент проведения опроса. Соответственно полученные результаты нельзя рассматривать как точную модель оценки успешности деятельности органов власти и управления. Однако проведенный анализ демонстрирует эффективность сочетания количественного и качественного подходов при выявлении и оценке внешних, базирующихся на экспектациях индивидов, критериев успешности деятельности административных институтов.