

Подходы к реализации социальной ответственности в органах государственного управления

© 2013 Филимонова Наталья Михайловна

доктор экономических наук, профессор

© 2013 Саралидзе Кристина Анзоровна

Владимирский государственный университет

им. Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых

E-mail: natal_f@mail.ru

Выделено влияние социальной ответственности на деятельность органов государственного управления. Определены инструменты реализации социальной ответственности органов государственного управления в зависимости от вида социальной ответственности.

Ключевые слова: государственное управление, социальная ответственность, инструменты социальной ответственности.

Роль социальной ответственности менеджмента в государственном управлении в последнее время постоянно возрастает, что связано с его ориентацией на повышение уровня и качества жизни населения. Усиление социальной ответственности в государственном управлении обусловлено следующими тенденциями, выделяемыми в научной литературе¹:

- рассмотрение потребителей государственных услуг как клиентов, что обуславливает необходимость ориентации на удовлетворение потребностей граждан;

- рассмотрение государства как корпорации, что определяет возможность использования методов частного сектора в государственном управлении: планирование производительности, контроль за исполнением отчетности, финансовое управление и электронная обработка данных;

- децентрализация управления, предполагающая делегирование полномочий и ответственности нижним уровням управления, что выражается в активизации деятельности местных органов власти, а также в повышении масштабов использования потенциала негосударственных институтов для обеспечения выполнения целей государственной политики;

- ориентация на оценку результатов деятельности системы государственного управления;

- расширение поля публичной политики, которая уже не ассоциируется лишь с политикой государства, а обретает более широкий многосторонний характер, в котором участвует уже не одна сторона, а взаимодействие государства, бизнес-структур, общества.

Считается, что уровень социальной ответственности органов государственного управления является важным качественным показателем зрелости

системы государственно-общественных отношений². Он выступает в качестве критерия уровня экономического развития государства, степени профессионализма административных чиновников, развития гражданской самоорганизации населения и степени демократических проявлений в государственной и общественной жизни.

Данные регулярных опросов Левада-Центра на тему социальной ответственности государства показывают³, что в российском обществе сохраняется высокий уровень патернализма. Согласно данному опросу 55 % россиян считают, что государство должно обеспечивать нормальный уровень благосостояния всем своим гражданам. При этом 11 % респондентов уверены, что интересы государства важнее прав отдельного человека, а 18 % готовы в определенных случаях поступиться своими правами ради интересов государства.

Рассматривая инструменты реализации социальной ответственности органов государственного управления, следует выделить виды социальной ответственности. Выделяют два основных вида социальной ответственности органов государственного управления⁴: внутренняя и внешняя социальная ответственность. Внутренняя, осуществляемая в отношении персонала, занятого в органах государственного управления, и внешняя, проявляющаяся при создании условий для реализации социальной ответственности бизнеса, при формировании государственного бюджета, распределении ресурсов, внедрении системы международных стандартов, информационно-методической поддержке, социальная ответственность в государственном управлении является образцом и примером для подражания в развитии социальной ответственности для бизнеса.

Рассмотрим составляющие внутренней социальной ответственности и инструменты ее реализации более подробно.

Внутренняя социальная ответственность:

1. Поступление на конкурсной основе на государственную службу. Формирование профессионально подготовленного кадрового состава государственной службы является одним из факторов укрепления современной государственности, действенным инструментом эффективной реализации задач и функций органов государственной власти и требует осуществления конкурсного отбора на вакантные должности (ст. 22)⁵.

2. Установление размеров оплаты труда для государственных служащих. Средняя заработная плата гражданских служащих не зафиксирована и может меняться, так как содержит ряд параметров, влияющих на ее итоговый размер. Большую часть доходов составляют премии и иные выплаты, при этом должностной оклад, а также размер оклада за классный чин устанавливаются публичными указами Президента России⁶.

3. Нормативно-правовое закрепление правил и норм поведения государственных служащих. В Великобритании, США, Франции, Испании и во многих других странах законодательно оформлены правила и нормы поведения сотрудников органов государственного управления, кодекс принят. В Российской Федерации определена ответственность государственных служащих перед государством, обществом и гражданами⁷, которая заключается в следующем: исполнение должностных обязанностей добросовестно и на высоком профессиональном уровне в пределах полномочий соответствующего государственного органа; признание принципа, что соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих; проявление независимости от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций и уведомление работодателя или других государственных органов обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; соблюдение установленных федеральными законами ограничений и запретов и др.

На основе типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих разработаны собственные кодексы этики и служебного поведения государственных гражданских служащих в федеральных органах государственной власти (например, Министерство

труда и социальной защиты Российской Федерации⁸, Федеральной миграционной службы⁹), учитывающие специфику деятельности организации. В ряде регионов и муниципальных образований Российской Федерации также разработаны и приняты кодексы этики государственных служащих (Кировская область¹⁰, Томская область¹¹, муниципальное образование «Пионерский городской округ» Калининградской области¹² и др.).

4. Обучение и повышение квалификации государственных служащих. В настоящее время в России обучение и повышение квалификации государственных служащих может проводиться в двух случаях. Во-первых, для сохранения имеющегося правового положения гражданского служащего. С этой целью гражданский служащий осуществляет повышение квалификации по мере необходимости, но не реже 1 раза в три года. Кроме того, продолжение замещения должности гражданской службы может требовать как повышения квалификации, так и профессиональной переподготовки, если это предусмотрено решением аттестационной комиссии. Во-вторых, основанием для дополнительного образования является изменение правового положения гражданского служащего, связанное с его служебным и должностным ростом.

5. Противодействие коррупции. В настоящее время серьезной проблемой отечественного государственного управления выступает чрезмерное нормативное правовое регулирование, избыточное количество государственных служащих, большие затраты на их содержание, низкая заработная плата. Эти взаимосвязанные проблемы неизбежно ведут к недостаточно эффективной работе органов государственного управления и к коррупции, что представляет собой ощутимую угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Одним из инструментов противодействия данному явлению служит требование представления для государственных служащих сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

6. Создание специализированных структур, продвигающих принципы социальной ответственности в деятельность органов государственного управления. Кроме того, в ряде стран создаются специализированные подразделения и отдельные ведомства, осуществляющие свою деятельность в области развития социальной ответственности в государственном управлении. Например, с 2001 г. в Великобритании учреждена должность министра корпоративной социальной ответственности, выделены государственные ресурсы на создание Академии по корпоратив-

ной социальной ответственности и подготовку информационно-методического обеспечения; более 12 министерств и ведомств вовлечены в продвижение КСО на отраслевом уровне с использованием различных инструментов мотивации и стимулирования. В Бельгии в рамках “Федеральной координационной политики устойчивого развития” правительство подготовило документ “Рекомендательная база: корпоративная социальная ответственность в Бельгии”, который является основой по КСО для государственных структур, бизнеса и других участников КСО¹³.

Внешняя социальная ответственность. Для реализации внешней социальной ответственности используется ряд инструментов, побуждающих к ведению социально-ответственного бизнеса. Рассмотрим инструменты внешней социальной ответственности более подробно:

1. Использование налоговых и инвестиционных инструментов - наиболее действенный способ мотивации социально ответственного поведения бизнеса. Социальные расходы бизнесов, благотворительные пожертвования, целевые отчисления в некоммерческие организации, фонды в большинстве европейских стран не облагаются налогом на прибыль. Государство участвует в финансировании социально значимых проектов бизнеса через предоставление субсидий, льготных кредитов, налоговых льгот.

2. Информирование общественности о роли социальной ответственности и лучших примерах социально ответственного бизнеса. Для этого создаются специализированные информационные центры, интернет-сайты, публикуются популярные брошюры, проводятся конференции, семинары и круглые столы. Органы государственного управления призывают СМИ информировать население о лучших национальных и зарубежных практиках в области осуществления социальной ответственности. Это связано с тем, что в системе стратегического управления социальная ответственность определяется также коммуникационной значимостью. При рассмотрении коммуникационного аспекта социальной ответственности речь идет не о технологиях манипуляции и не о коммуникационном менеджменте, а именно о позиционировании роли государственного управления в обществе. Проведенные опросы показывают, что население в качестве благодетеля видит, прежде всего, государство¹⁴. Как следствие, в нашей стране социально незащищенные слои населения ориентируются только на помощь государства. Поэтому информирование общественности о возможностях социальной ответственности является действенным инструментом социальной деятельности.

3. Стимулирование и поддержка дополнительных добровольных инициатив бизнеса в области социальной ответственности. Популярными инструментами являются: присуждение специальных государственных наград и премий за вклад бизнеса в развитие принципов социальной ответственности, финансовая поддержка социальных инициатив, внедрение механизма социальных и экологических лейблов, подтверждающих приверженность компании-производителя принципам социальной ответственности.

Например, проведение конкурса “Российская организация высокой социальной эффективности” в целях привлечения общественного внимания к важности социальных вопросов на уровне организаций, демонстрации конкретных примеров решения социальных задач, совершенствования форм социального партнерства в организациях. Данный конкурс проводится в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2009 г. № 265-р с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей.

Во многих регионах Российской Федерации проводятся подобные конкурсы. Например, правительство Иркутской области, Иркутское региональное отделение работодателей “Партнерство Товаропроизводителей и Предпринимателей” и Иркутское областное объединение организаций профсоюзов проводят областной конкурс “За высокую социальную эффективность и развитие социального партнерства” на основе совместно разработанного положения. Цель проведения конкурса - привлечь внимание к решению социальных вопросов и распространить положительный опыт победителей и лауреатов в данной сфере, поощрить данные организации.

4. Организация диалога и партнерства государства, бизнес-сообщества, профессиональных и общественных объединений и других заинтересованных сторон в реализации КСО для консолидации ресурсов и достижения более значимых результатов.

5. Содействие внедрению системы международных стандартов управления, показателей отчетности; стимулирование сертификации продукции и предприятий по международным стандартам; содействие распространению системы международной социальной и экологической маркировки для обеспечения равных прав торговли в разных странах.

6. Обучение, исследовательская и методическая поддержка. Для этих целей во многих стра-

нах практикуется проведение семинаров и тренингов по социальной ответственности для государственных служащих, представителей бизнеса, членов профессиональных союзов, поддержка научных исследований. В учебные программы различных специальностей университетов и колледжей введен предмет “Корпоративная социальная ответственность”. Поддержка внедрения систем оценки и отчетности по социальной ответственности осуществляется через разработку методических материалов и проведение консультаций.

В некоторых российских регионах существуют собственные разработки в области оценки социальной ответственности и регулирования органами государственного управления, общественными организациями. В их числе “Методика оценки добровольной корпоративной социальной ответственности организаций Саратовской области”, утвержденная Постановлением Правительства Саратовской области от 7 марта 2008 г. □ 88-П “О добровольной корпоративной социальной ответственности организаций в Саратовской области”, которая определяет порядок составления ежегодного рейтинга добровольной корпоративной социальной ответственности организаций.

Ряд недавних эмпирических исследований показывает, что качество государственного управления влияет на приток иностранных инвестиций в страну, а прозрачность государственных органов и эффективные механизмы внешней подотчетности тесно связаны с показателями экономического роста. Наконец, существует взаимосвязь между качеством государственных услуг и уровнем бедности¹⁵. Таким образом, повышение эффективности государственного управления путем совершенствования социальной ответственности менеджмента в государственном управлении является одним из условий обеспечения устойчивого социально-экономического развития и повышения благосостояния населения.

¹ См.: *Купряшин Г.Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Государственное управление : электронный вестник. 2003. 23 сент. (□ 1). С. 1-9; *Перегудов С.П., Семенов И.С.* Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии / Ин-т мировой экономики и междунар. отношений РАН. М., 2008.

² *Васин Е.Н.* Генезис государственной социальной ответственности в европейских государствах //

Теория и практика общественного развития. 2011. □ 6. С. 56-60.

³ Социальная ответственность государства и права человека. URL: <http://polit.ru/article/2010/01/28/prava>.

⁴ Роль государства в продвижении корпоративной социальной ответственности : обзор международного опыта. Минск, 2010. URL: <http://un.by/f/file/The%20role%20of%20government%20in%20CSR%20promotion.PDF>.

⁵ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. □ 79-ФЗ : [с изм. и доп.].

⁶ О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих : указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. □ 763 : [с изм. и доп.].

⁷ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих : [одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 дек. 2010 г. (протокол □ 21)].

⁸ Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации : приказ Минтруда России от 17 дек. 2012 г. □ 604

⁹ Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Федеральной миграционной службы : приложение к приказу ФМС России от 25 февр. 2011 г. □ 42.

¹⁰ Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Кировской области : [утв. указом губернатора Кировской области от 15 марта 2011 г. □ 30].

¹¹ Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Томской области : решение заседания Совета по противодействию коррупции при губернаторе Томской области от 5 марта 2011 г. □ 1.

¹² О Кодексе этики и служебного поведения муниципальных служащих муниципального образования “Пионерский городской округ” : решение Совета народных депутатов Пионерского городского округа Калининградской области от 24 февр. 2011 г. □ 24.

¹³ Роль государства в продвижении корпоративной социальной ответственности.

¹⁴ *Тулчинский Г.Л.* Корпоративные социальные инвестиции и социальное партнерство: технологии и оценка эффективности : учеб. пособие / Санкт-Петерб. фил. Нац. исслед. ун-та “Высшая школа экономики”. СПб., 2012.

¹⁵ *Добролюбова Е.И.* Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. URL: http://politanaliz.ru/articles_568.html.

Поступила в редакцию 04.02.2013 г.