

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ И МЕТОДЫ ИЗМЕРЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Игнатова Т.В., д.э.н., профессор
Северо-Кавказская академия государственной службы,
г.Ростов-на-Дону, заведующий кафедрой экономической теории и
предпринимательства

Сопоставление зарубежного опыта модернизации государственного управления и российской административной реформы показывает, что Российская Федерация следует глобальным тенденциям развития нового государственного менеджмента, проводит преобразования, направленные на повышение эффективности государственного и муниципального управления, основывающееся на ценностях роста уровня и качества жизни населения, повышения международной конкурентоспособности национальной экономики и роста национального благосостояния в целом. Важное место в прогнозировании, реализации и мониторинге административных преобразований занимает оценка качества государственного управления, которая отражает качество и эффективность предложенных и внедренных в ходе административной реформы процедур и стандартов.

Административные процедуры и стандарты в рамках институциональной теории контрактов мы можем рассматривать как допустимый контракт, предоставляющий право получить будущие выгоды при выполнении установленного набора условий. Имеется большое количество процедур и стандартов. Алгоритм анализа может быть в данном случае следующим. Ограничим набор рассматриваемых административных процедур и стандартов теми, которые будут вводиться в действие на ближайших этапах объявленной административной реформы. Опишем некоторые институционально значимые и измеримые характеристики административной реформы. Далее мы исследуем кривую возможностей административных

процедур и стандартов, факторы ее определяющие и институциональные нормы, которые используются, чтобы отразить эффективность отдельных процедур и стандартов.

Имеется множество способов определить территорию административных реформ: это государственное и муниципальное управление в целом, государственная служба, наборы соответствующих функций и процедур и их реструктуризация. Есть правило Тинбергена в государственном управлении: число функций должно соответствовать числу целей.

Государство и субъекты диффузии реформ могут выбирать, что реализовать непосредственно из ряда предлагаемых процедур и стандартов, многие из которых представляют различные уровни требований как объект управления. В качестве альтернативы государство может и не проводить радикальной административной реформы, а ограничиться ее первым этапом наведения порядка, укрепления дисциплины и простого упорядочения процедур.

Прямые процедуры и регламенты их выполнения могут классифицироваться в зависимости от срока исполнения. Например, регламент взаимодействия органов государственного управления распространяется на срок деятельности данных органов, а регламент оказания государственной услуги – на срок существования данной услуги, как закрепленной за государством.

Они могут быть далее разделены согласно тому, осуществляется ли данная процедура государственным или частным субъектом на условиях контракта на управление или аутсорсинга. Последний регламент оказания услуг может быть классифицирован согласно тому, являются ли они основанными на обязательном или добровольном стандарте.

Заключительный класс процедур – производные. Они называются производными, потому что их эффективность зависит от степени реализации одной из прямых процедур.

Перечень процедур - довольно длинный список. Наиболее характерны три вида процедур: разграничение правоустанавливающих, правоприменительных и контрольно-надзорных функций органов государственного управления; конкурсные процедуры, отражающие внедрение конкурентных принципов в государственное управление; оказание государственных услуг, в том числе информирование о деятельности, направленное на повышение прозрачности и обеспечение равного доступа к услугам и информации.

Особую теоретическую и практическую значимость имеют факторы, которые воздействуют на риск провала административной реформы. Они включают: срок проведения реформы (вообще, чем дольше срок, чем выше риск); характеристика риска в зависимости от силы государства как гаранта реформы; характер и приоритет требований к лицу, осуществляющему пересмотр собственных функций; гибкость реформы.

Важно рассматривать элементы, которые являются необходимыми для анализа проблемы формирования концептуальных направлений административной реформы. Необходимы, как минимум, два компонента, чтобы достигнуть решения: представление о наборе выборов, доступных реформатору, называемое кривой (границей, набором) возможностей, и представление о вкусах реформатора или его предпочтениях, называемое кривыми безразличиями. С этими двумя компонентами можно решать более реалистические проблемы. Кроме того, используя данные компоненты анализа, возможно создавать модели условий равновесия на политико-административном «рынке». Далее важно выяснить, почему и как эти модели должны измениться, чтобы отражать ситуацию с множественными вариантами административной реформы.

Теоретически кривые возможностей и безразличия, построенные для процесса производства и потребления и для процесса проведения административной реформы, могут быть по принципу графического построения

аналогичны. Однако, так же, как в микроэкономике неоклассической теории значительная роль отводится редкости ресурса при обосновании его ценности, в теории реформ значительную роль следует отвести реализуемости предлагаемых процедур и стандартов при обосновании их первоочередности и массовости.

При рассмотрении кривой возможностей реформ следует учитывать ее существенное отличие от схожей графически кривой производственных возможностей. Основным фактором, влияющим на вид кривой производственных возможностей, является количественная ограниченность имеющихся ресурсов, используемых для производства того или иного продукта. Основными факторами, влияющими на кривую возможностей реформ, являются не только ограниченность имеющихся «административных» ресурсов, направляемых на организацию процесса реформ, но и реальность данных процедур, возможность относительно легко внедрить их. И в одном, и в другом случае предполагается, что объем ресурсов для необходимых действий по проведению реформы, количество внедряемых процедур является заданным и не влияет на вид кривой. Однако, при относительно одинаковом расходе ресурсов, направляемом на разработку стандарта выполнения услуги и регламента деятельности органа управления, можно добиться большего эффекта при первоочередной разработке и внедрении стандартов оказания массовых услуг.

Угол наклона кривой в данной случае зависит не только от структуры и количества предлагаемых к внедрению процедур, но и от их реализуемости, актуальности. Если процедуры одинаковы по затрачиваемым на них ресурсам, то угол наклона определяется только реализуемостью. При рассмотрении границы производственных возможностей не рассматривается также такой фактор, как эффект от потребления продукта. Пропорция между эффектом от потребления продуктов уже задана. Поэтому можно

считать, что и при построении кривой возможностей реформ соотношение структуры и объема предлагаемых процедур уже задано.

Аналогичные факторные различия можно выявить и при рассмотрении кривой безразличия при проведении административной реформы. Помимо обычных факторов, влияющих на предпочтения реформатора, на вид данной кривой безразличия при реформировании существенное влияние будет оказывать реальность (реализуемость) и массовость (востребованность) процедур. Например, при проведении конкурсов на размещении грантов на проведение административной реформы среди федеральных органов управления и субъектов Федерации предполагается, что задана общая сумма грантов и возможный набор процедур. Распределение грантов между победителями основывается на оценке степени реализуемости проектов и качества поданных заявок.

С первых этапов проведения административной реформы в России важное место в оценке качества государственного управления занимает международный показатель государственного управления (Worldwide Governance Indicators), известный также как GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который оценивает эффективность управления в более чем 200 странах. С 1996 по 2004 гг. показатель публиковался один раз в 2 года, с 2005 г. публикуется ежегодно. Показатель выявляется на основе нескольких сотен переменных; в 2006 г. данные для 212 стран были получены из 31 источника от 25 организаций. Он состоит из шести индексов, отражающих шесть параметров государственного управления.

Как считают ученые ГУ ВШЭ, «достаточно популярным является также индекс конкурентоспособности роста, поддерживаемый Всемирным экономическим форумом и включающий оценку качества общественных институтов. Эти и подобные им индексы базируются на экспертных оценках, дают сравнительную характеристику государственного устройства в целом и системы государственного управления в частности. Их главный

недостаток с точки зрения практики реформирования состоит в том, что на основе анализа этих индексов невозможно понять, что конкретно нужно изменить в системе управления, чтобы повысить итоговую оценку и рейтинг страны. Для принятия управленческих решений они, собственно, и не предназначены. Кроме того, данные индексы отражают не только и не столько качество административной системы, сколько особенности экономической политики»¹.

Присоединяясь к данному мнению, следует добавить, что показатель GRICS и индекс конкурентоспособности Давосского форума отражают положение стран по отношению друг к другу, и поэтому даже реальное позитивное продвижение отдельной страны в части развития качества государственных институтов или повышения темпов экономического роста может не отражаться, если другие страны развивались быстрее и эффективнее. На наш взгляд, указанные индексы скорее применимы для синхронического анализа, чем для диахронического, хотя изменение показателя для отдельной страны за год или иной наблюдаемый период показывает, сколько стран обогнали или отстали от нее.

Индекс конкурентоспособности роста Всемирного экономического форума в Давосе за 2006 г. показывает, что по глобальной конкурентоспособности Россия в 2006 г. опустилась с 53-го места, которое занимала в 2005 г., на 62-е, оказавшись позади Китая (54) и Индии (43), но перед Бразилией (66). А в рейтинге конкурентоспособности бизнеса Россия потеряла 20 мест за два года. В этом проявляются и недостатки самих индексов, которые могут вытекать из их экспертно-субъективного характера. Столь резкие скачки в позиции страны за два года вызывают вполне оправданные сомнения относительно корректности выбора исходных данных и методов их обработки.

¹ Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02. – М.: ГУ ВШЭ, 2006.

Ряд российских исследователей проводил сравнительный анализ корреляции качества государственных институтов, отраженного в тех или иных международных показателях, с экономической динамикой. Представляется интересным проведенный Симагиной А.В. эмпирический анализ данных по 176 странам, по которым имелись данные за 2004 г., подтвердивший тот факт, что «между улучшением качества управления и улучшением показателей развития существует заметная причинно-следственная связь. Результаты оценивания регрессий, в которых независимой переменной выступал по очереди каждый из шести индексов GRICS свидетельствуют о наличии достаточно устойчивой связи между качеством социально-экономического развития и качеством государственного управления. Наибольшие коэффициенты детерминации показывают два измеримых аспекта государственного управления: эффективность правительства и качество регулирования. Повышение качества государственного управления именно в этих двух направлениях может дать наибольший эффект в росте качества экономического развития в долгосрочном периоде»¹.

Результаты выявления указанной детерминации могут быть дополнительным аргументом представленного в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. акцента именно на два из шести показателей GRICS, как показателей достижения целей административной реформы по третьему критерию «Место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления». В Концепции «для оценки системы государственного управления в Российской Федерации предполагается использовать следующие показатели:

эффективность государственного управления - показатель отражает качество государственных услуг, качественные характеристики государст-

¹ Симагина О.В. Государственное регулирование качества экономического развития. Автореф. дисс. ... докт. экон. наук. Москва: РАГС, 2007.

венных 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.

Процентный ранг Российской Федерации по эффективности государственного управления в 2004 году равнялся 48,1 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования - 30,5 единицы (из 100 возможных)».

Среди мероприятий административной реформы предполагается разработка и принятие нормативных правовых актов и разработка методической базы для совершенствования действующей системы контроля и надзора, процесса закупок для государственных нужд, механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов, создания механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти, развития механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, создания системы мониторинга по направлениям административной реформы и информирования общества о ее реализации. Эти действия напрямую связаны с упорядочением институциональных рамок взаимодействия государственного аппарата и бизнеса, спецификацией прав собственности.

Фундаментальным предназначением прав собственности, их целью является предотвращение деструктивной конкуренции за контролем над экономическими ресурсами. Четко обозначенные и хорошо защищенные права собственности замещают конкуренцию через насилие конкуренцией путем применения мирных средств. Масштабы и глубина прав частной собственности влияют на способы конкуренции за ресурсы. Чем полнее

эти права, тем больше влияние рыночных ценностей. Личный статус и личные предпочтения конкурентов значат меньше, потому что их влияние нейтрализуется согласованием цены. Другими словами, более развитые права собственности ведут к удорожанию дискриминации экономических субъектов, и с этой точки зрения качество государственного управления имеет экономическую ценность, отражаемую в снижении транзакционных издержек.

Реализация мероприятий административной реформы должна способствовать именно такому, экономически обоснованному, повышению качества государственного управления и государственного регулирования. В качестве целевых ориентиров по данным показателям предполагается использовать значения, близкие к уровню государств Восточной Европы. Так, к 2008 году предполагается достичь значение показателя эффективности государственного управления 55 единиц, эффективности государственного регулирования - 60 единиц, а в 2010 году - не ниже 70 единиц по каждому из показателей»¹.

Однако, в тексте Концепции выбор именно указанных двух процентных рангов (показывающих, какой процент стран имеет показатели хуже, чем у России) в качестве показателей достижения целей административной реформы никак не обоснован, тем более что во Введении они даже не упоминаются, там приведены значения других международных индексов и показателей: рейтинг международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по показателю "качество государственных институтов"; четыре показателя GRICS: эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией; индекс восприятия коррупции, рассчитываемый международной организа-

¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

цией "Транспэрэнси Интернэшнл", по которому в 2004 году Россия среди 146 стран занимала 90-е место.

Отметим, однако, что данные за 2004 год, содержащиеся в источнике, почерпнутом на сайте Всемирного банка¹, несколько отличаются от указанных в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. Все шесть показателей за 2004-2006 гг. ухудшились, что ставит под сомнение возможность достижения заявленных в концепции количественных рубежей достижения целей. Если показатель качества регулирования изменился с 44,9 до 33,7, это означает, что более 20 стран за два года обогнали Россию по нему, поэтому совершить за последующие два года скачок до 60, т.е. обойти более 50 стран вряд ли реально.

Процентный ранг эффективности государственного управления снизился с 48,3 до 37,9, то есть и по этому рангу Россию обошли около 20 стран, тогда как на 2008 г. намечено достигнуть ранга в 55 процентов, а к 2010 г. – более 70 процентов, то есть обогнать половину стран из верхней части списка за четыре года. Высказанные соображения только подтверждают, что качество государственного управления, отраженное в международных рейтингах, не поддается линейному и генетическому прогнозированию. Реализация административной реформы также показывает, что ее внешние и внутренние экспертно-субъективные оценки порой диаметрально противоположны.

Учитывая, что выведение комплексной оценки качества государственного управления связано с определенными ограничениями, касающимися допустимости агрегирования качественно различных показателей, можно также представить положение страны по отношению к максимальному значению (от 0 до 100 процентов) либо приближению к эталону раз-

¹ См.: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006. www.govindicators.org

вития, рассчитанному на основе индексного и таксономического метода, в виде лепестковой диаграммы с маркерами данных (от 0,0 до 1,0)¹.

Графический анализ показателей GRICS раскрывает возможности преодоления ограничений сводного индекса в абсолютном (цифровом) выражении, позволяя проводить классификацию стран и отслеживать динамику их развития по форме фигуры на лепестковой диаграмме, либо ее площади (в общем случае, чем больше площадь фигуры, тем лучше показатели качества государственного управления либо любые другие показатели, отраженные в диаграмме). Аналогичный анализ может быть проведен по отношению к другим группам показателей оценки институционального и социально-экономического развития стран.

Оценка качества государственного управления как составляющая комплексной оценки национального благосостояния и выведение ее индекса имеет научно-эвристический смысл, прежде всего, в межстрановых сопоставлениях, когда явно прослеживаются позиции страны по достижению тех или иных экономических, социальных, политико-управленческих, экологических показателей национального благосостояния по сравнению с лучшими мировыми практиками. Следует особо подчеркнуть, что опережение по одним группам показателей в комплексной оценке нивелируется отставанием по другим. К сожалению, для России данные за 1996-2006 гг. показывают, что показатели качества государственного управления имеют отрицательную динамику по сравнению с группами развитых стран и тем самым нивелируют достижения в сфере экономического роста с позиций именно комплексной оценки национального благосостояния.

Проводимая в России административная реформа предусматривает реализацию мероприятий по шести основным направлениям: управление

¹ Подробнее об этом см.: Игнатова Т.В., Шепелова Н.С. Национальное благосостояние: концепции, модели, методы оценки. Ростов н/Д. Изд-во СКАГС. 2007.

по результатам: внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; стандартизация и регламентация: разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти; оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции; повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества; модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; обеспечение административной реформы: формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления. Можно отметить, что некоторые направления реформы напрямую совпадают с оцениваемыми GRICS областями, например, контроль за коррупцией, а весь их комплекс нацелен на рост интегрального показателя.

Содержащиеся в настоящем докладе выводы, примененные методы анализа и их интерпретация, безусловно, являются промежуточным этапом научного поиска решений проблемы повышения качества государственного управления, корректности агрегирования его показателей, трактовки текущего состояния и перспектив. Дальнейшее изучение концепций и моделей качества государственного управления требует расширения методологического горизонта и методического аппарата, увеличения количества релевантных показателей и временных периодов.

Как показывает международный опыт, качественная модернизация государственного аппарата, придание ему характеристик и размеров, свойственных странам с рыночной экономикой, является процессом долгосрочным, неравномерно развивающимся и требующим постоянного мониторинга: внутреннего и внешнего, проводимого с привлечением институтов гражданского общества.

Специфика диахронического анализа качества институциональной среды заключается в том, что он показывает, какие усилия необходимо прилагать стране в целом и ее правительству для того, чтобы превзойти другие страны (также не стоящие на месте) в перспективе или хотя бы не ухудшить свой рейтинг. Абсолютный рост национального благосостояния не должен приводить к самоуспокоению национальных правительств в условиях глобализации, так как международная конкурентоспособность национальной экономики постоянно сталкивается с вызовами динамичного развития других стран, в том числе и в сфере государственного управления.