

tistics. – Vol.37 (4), 1954. – pp. 387 – 389.

2. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance / R. Musgrave. – McGraw-Hill, New York, 1959, 480p.

3. Margolis H. Selfishness, Altruism, and Rationality: A Theory of Social Choice. – Chicago: University of Chicago Press, 1982.

4. Рубинштейн А. К вопросу о расширении чистой теории общественных расходов / А. Рубинштейн // Материалы семинара “Теоретическая экономика”. – М.: ИЭ РАН, 2008. Книга 1. – 392 с.

5. Guth W., Schmittberger R., Schwarze

B. An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining // Journal of Economic Behavior and Organization. – Vol. 3. – 1982. – pp. 367 – 388.

6. Kahneman D., Tversky A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk // Econometrica. – Vol. 47, # 2. – 1979. – С. 263 – 292.

7. Олсон М. Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп / М. Олсон. – М.: ФЭИ, 1995. – 174 с.

Статья поступила в редакцию 31.05.2011

**Е.А. КАПОГУЗОВ, к.э.н., доцент,**

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, Россия*

### ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проблема эффективности работы государственного управления является одной из ключевых в современных экономических дискуссиях. При этом большинство исследователей подчеркивают прямую положительную связь между работой государственного управления и результатами функционирования экономической системы. Наиболее показателен в этом плане пример Новой Зеландии, которая благодаря улучшению качества государственного управления смогла достигнуть наиболее весомых макроэкономических результатов в период с начала реформ в духе Нового Государственного менеджмента (НГМ). В рамках данной работы будет представлен обзор подходов к оценке эффективности государственного управления, существующих в мировой практике, и рассмотрены институциональные аспекты такой оценки. Исследованием вопроса о реформировании государственного управления занимался целый ряд авторов как экономистов, так и политологов, в частности Г.В. Атаманчук, В.Г. Игнатов, В.А. Козбаненко, Л.В. Сморгун, В.Л. Тамбовцев[3], В.Е. Чиркин, В.В. Деменьтьев, Ф. Шамхалов и другие. Вопросы повышения эффективности органов власти и управления, способов ее оценки рассматриваются в работах А. Кочеткова, Д. Битэма, Дж. Садлера, М. Хольцера, Клименко А.В., Л.И. Якобсона и др. Стоит отметить, что в современных исследованиях, посвященных вопросам государственного управления, выделяется целое направление, занимающееся вопросами измерения результативности деятель-

ности государства и его учреждений (Performance Measurement), и управления результатами в данной сфере (Performance Management). В этой достаточно бурно развивающейся ветви исследований стоит отметить работы европейских авторов, в частности Г. Букерта и К. Полита, В. Ван Доорена, Д. Хилгера, Х. Волльмана, И. Прёллер и др. Со стороны международных организаций (ОЭСР, Мирового банка, Еврокомиссии и др.) существует целый ряд публикаций на тему оценки эффективности и результативности государственных органов, ими разработанные показатели и индексы, которые будут далее рассмотрены. Вместе с тем, нерешенной частью проблемы являются институциональные аспекты как перехода от прежней, ориентированной на затраты, к ориентированной на результат системе управления в общественном секторе, так и проблема оценки данных результатов и эффективности (качества) работы государственных органов.

Использование экономического подхода в сфере государственного управления является отличительной чертой НГМ. Важной отличительной чертой экономического подхода является операционализируемость результатов действий субъектов, позволяющая выстроить эндогенную систему управления, в которой детерминируемые факторы, на которые может воздействовать субъект, определяют конечный результат действий системы. В контексте ситуации с реформированием государства значимым является вопрос об эффективности, од-

© Е.А. Капогузов, 2011

.....  
<http://www.donntu.edu.ua/> «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Npdntu\\_ekon/](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/)

нако эта категория имеет свои особенности, и в этом плане результаты, однозначно интерпретируемые в рамках частного сектора, далеко не так однозначны в секторе общественном.

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 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).

Результат же также может являться объектом манипулирования. Это достаточно сложно сделать в частном секторе, когда как правило существует один измеримый «целевой» показатель, на который настраивается система стимулирования работника или работа учреждения (количество выпущенных деталей или реализованных товаров, либо показатели прибыли). Важным условием стимулирования работы на достижение результата является также наличие знания вероятностной зависимости между уровнями усилий, величиной целевого показателя и состоянием независимых переменных. В противном случае возникает проблема, описываемая как феномен «работы на показатель», природа которого связана с

наличием асимметрии информации и ситуацией «сигналинга» в условиях оппортунистического поведения. Результатом этого является создание впечатления об успешной деятельности, подкрепленное достижением «удобных» и прогнозируемых результатов. В условиях же как управления по результатам, так и бюджетирования, ориентированного на результат, информационная асимметрия и работа на показатель приводят к искажению изначальной идеи о необходимости применения данного инструментария для снятия проблем сметного финансирования. Таким образом вместо «декабрьской лихорадки» общественный сектор получает ситуацию «работы на показатель» с искажающими внешними эффектами вследствие затрат ресурсов агентов, направленных на достижение нужных показателей результативности.

С учетом данных обстоятельств рассмотрим существующие в мировой практике показатели, характеризующие эффективность (качество) государственного управления.

Для характеристик состояния в сфере государственного управления можно использовать следующие индексы:

Индекс BERI (Business Environmental Risk Intelligence). Он состоит из четырех компонентов:

- 1) опасность национализации – экспроприации имущества иностранных инвесторов без компенсации и уровень предпочтений, оказываемых национальным производителям;
- 2) обеспечение исполнения контрактных обязательств – обозначает степень, в которой заключенные контракты являются в данной социокультурной среде обязательными для исполнения.
- 3) Качество инфраструктуры – качество связи и транспорта
- 4) Скорость работы бюрократии – скорость и эффективность действий таможенных служб и прочего чиновничества

Индекс варьируется от 1 до 4, где 4 максимум. Интерес представляет последняя составляющая этого индекса, поскольку в той или иной степени характеризует эффективность работы чиновников, в частности, относительные затраты времени на выполнение своих функций.

IRGB (International Country Risk Guide)

Состоит из пяти компонентов

1. Качество бюрократии – наличие отлаженных механизмов обучения чиновников, передачи власти без эксцессов;

2. Коррупция в государственном аппарате –вымогательство нелегальных платежей на всех уровнях власти;

3. главенство закона –степень готовности граждан руководствоваться законом при преследовании своих интересов, наличие сильной судебной системы;

4. риск экспроприации частных инвестиций –риск конфискации и национализации;

5. расторжение контрактов государством – риск отказа государства от своих обязательств.

Первые три компонента варьируются от 0 до 6, последние два- от 0 до 10, причем чем выше значение, тем хуже. Индекс складывается как сумма всех индикаторов после приведения первых трех к десятибалльному виду.

В качестве агрегированной характеристики состояния административной системы в Бельгии рассчитывается индекс «КАФКИ», который отражает уровень неэффективности государственной бюрократии. Он определяется на основе «КАФКА-теста», который проверяет новые законопроекты на предмет, является ли он административным барьером, при котором совокупные социальные издержки превышают социальные выгоды.

Один из наиболее известных индексов, характеризующих состояние с такой важной характеристикой государственного управления в стране, как уровень коррупции, является индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index – CPI), который разработан международной неправительственной организацией Transparency International. Индекс рассчитывается ежегодно с 1995 года по методологии, основанной на результатах исследований данной организации. Основная цель индекса – представить текущее состояние уровня коррупции в стране. Сравнения динамики показателя должны проводиться с определенной осторожностью, основываться на балле страны, а не на ее рейтинге, так как последний может изменяться в связи с изменением выборки стран. Исследования, используемые при составлении CPI, в основном содержат вопросы, связанные со злоупотреблением властью, имеющим отношение к извлечению личной выгоды, направленное, например, на подкуп государственных должностных лиц при осуществлении государственных закупок.

Необходимо отметить, что публикации этого индекса и индекса взяточдателей (Bribe Payers Index – BPI), который также формируется по результатам исследований Transparency

International, оказывают определенное влияние и воздействие на процесс административной реформы в России, а также на выработку антикоррупционных мер [3, с. 5]. Основной недостаток заключается в том, что методика опирается на субъективные экспертные оценки, что повышает риск смещения рейтинговых оценок. Другой риск заключается в том, что страны с высоким уровнем экономического развития часто воспринимаются как страны с более качественными системами государственного управления.

Вместе с тем, наиболее известным индексом, характеризующим на международном уровне сопоставимую оценку эффективности деятельности органов власти, является индекс GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который рассчитывается Всемирным Банком с 1996 года регулярно, каждые два года почти по 200 странам. GRICS строится на основе большого количества переменных, взятых из различных источников у многочисленных организаций; также используются социологические опросы экспертов, бизнесменов. Все данные стандартизируются, чтобы была возможность их сравнить. GRICS содержит 6 индексов, отражающих различные параметры государственного управления:

1) Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) – индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав.

2) Политическая стабильность (Political Stability)– индекс состоит из группы показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и его вынужденной отставки в результате применения насилия. Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также подрывает возможность мирных выборов правительства гражданами.

3) Эффективность государственного управления (Government Effectiveness)– индекс отражает качество государственных услуг, качество функционирования государственного аппарата, компетенцию госслужащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством.

4) Качество регулирования (Regulatory Quality)– индекс способности правительства формулировать и применять нормы, позволяющие и повышающие развитие частного

сектора.

5) Верховенство закона (Rule of Law)– индекс измеряет не только уровень доверия граждан к законам, но и приверженность к исполнению этих законов. Он включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы.

6) Контроль коррупции (Control of Corruption)– индекс отражает уровень использования публичной власти в частных интересах, включая мелкую и системную коррупцию.

Данные международные показатели и индексы дают основу для сопоставления и служат ориентиром для политических решений и постановки целей реформирования. Так в российской концепции административной реформы одной из задач реформ является улучшение значений индексов GRICS и PCI. Вместе с тем, как показывает отрицательная динамика этих индексов за период осуществления активной фазы административной реформы (с 2004 года, с момента выхода указа Президента № 314 «О реформе федеральных органов исполнительной власти») в особенности индексов контроля коррупции и эффективности правительства (показатели в 2009 году снизились по сравнению с «дореформенным» 2003 годом соответственно с 50,5 до 44, 8 % и с 29,1 до 11,4 %<sup>1</sup>). Вместе с тем, в отличии от данных показателей, которыми достаточно сложно оперировать субъектами реформирования (в частности, ответственным за результаты реформы чиновникам Министерства экономического развития), есть и другие значимые показатели, характеризующие эффективность и результативность деятельности государственных органов. Одним из них является хорошо зарекомендовавший себя в мировой практике мониторинг качества публичных услуг и удовлетворенности ими граждан. Согласно концепции Административной реформы в РФ, уровень удовлетворенности граждан госуслугами к 2008 году должен был составить 50 %. Мониторинг, прошедший в различных регионах России в 2008 году в условиях отсутствия реальной непредвзятости экспертного сообщества, при наличии конфликта интересов между заказчиками мониторинга и его организаторами позволил его организаторам обеспечить по-

казатель в 54 % удовлетворенных граждан<sup>2</sup>. Схожие сюжеты наблюдаются и при детальном рассмотрении региональных целевых программ в Омской области. Так, в частности, результаты выполнения целевой программы в области поддержки предпринимательства в Омской области по ряду показателей позволяют достичь плановых значений (а значит получить чиновникам премии и благодарности), а другие показатели с отрицательной динамикой закамуфлировать.

Таким образом представленные выше сюжеты позволяют предполагать наличие институциональных ловушек в оценке эффективности и результативности государственного управления, связанного с низким уровнем подотчетности и прозрачности в работе государственных органов. Это приводит к искажению целей реформирования, к растрате ресурсов вследствие стремления работать на показатель в условиях асимметрии информации. Зачастую действия чиновников связаны с необходимостью «освоения» бюджетных ресурсов, что приводит к распространению мероприятий в области реформирования, имеющих коррупционную составляющую (строительство и ремонт офисов по оказанию публичных услуг, программы повышения квалификации чиновников, расходы на информатизацию и т.д.). Значительно хуже идут мероприятия, предполагающие в качестве конечного результата изменения ментальности работы госслужащих, программ по экономии бюджетных расходов, в частности на персонал. Как отмечается в большинстве исследований, посвященных результатам реформ, их успешность во многом объясняется наличие соответствующей институциональной среды, в частности лидерами реформ являлись страны англосаксонской модели (Великобритания, Новая Зеландия, Австралия), тогда как «континентальные страны» были скорее консерваторами [6]. Между тем, как показывает опыт реформирования в ведущих странах ОЭСР, такие цели как бюджетная экономия были достаточно успешно достигнуты в 1980--1990-е годы (так в Новой Зеландии правительственные расходы сократились за десятилетие с 57,5 до 36,4 процентов). Однако, как отмечается У. Нисканеном, условием кон-

<sup>1</sup> [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#)

<sup>2</sup> см. в частности Капогузов Е.А. Актуальные вызовы российской административной реформы: к проблеме эффективности ее мониторинга. Вопросы государственного управления. № 4, 2008 г. Астана. Казахстан.

троля за расходами на содержание бюрократии является наличие «мягкой инфраструктуры», в частности таких ее составляющих, как политическая конкуренция, свобода СМИ и независимость судебной системы. Как отмечается в монографии, посвященной институциональным ограничениям экономической динамики, ключевыми предпосылками коррупции являются в частности низкая степень ответственности чиновников и ожидаемой вероятности наказания за коррумпированное поведение и его тяжесть; низкая эффективность институционального контроля коррупции и, наконец, лояльное отношение к административной коррупции политического руководства страны [2]. В России, несмотря на громкие заявления, зачастую борьба с коррупцией сводится к написанию планов по борьбе с ней и созданию нормативной базы в данном направлении. Какова роль политической воли в решении проблемы коррупции показывает опыт Сингапура, шагнувшего за пару десятилетий в лидеры индекса PCI [1]. Тем самым, исследование институциональной среды и факторов, влияющих на эффективность государственного управления, а также исследование как вопросов оценки эффективности государственного управления, так и эффективности его реформирования имеет долгосрочный характер.

## Литература

1. Захаров П. Как Сингапур победил коррупция / П. Захаров // Вопросы местного самоуправления. Стратегия и практика муниципального развития. – 2010 г. № 4(32) – с.189-190
2. Институциональные ограничения экономической динамики: Монография. Научный редактор Тамбовцев В.Л., М.: ТЕИС, 2009.-524с.
3. Тамбовцев В.Л, Капогузов Е.А. Реформы государственного управления: теоретические основы и практическая реализация: Учеб. Пособие. – М.: ТЕИС, 2010.
4. Чугунов А.В. Оценка эффективности государственного управления и развития электронного правительства: международные индексы и индикаторы. –Спб. -2009. – 12с.
5. Значение индекса GRICS за 1996-2008гг. для РФ. Режим доступа: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp)
5. Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues Режим доступа: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1682130##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130##)
6. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. A Comparative analysis, 2-th Edition, Oxford 2004
7. Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Pulic Sector. Routledge. London and New York, 2010.

Статья поступила в редакцию 14.06.2011

**И.П. БУЛЕЕВ, д.э.н., профессор,**

*Институт экономики промышленности НАН Украины, г. Донецк*

## НЕКОТОРЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

Перед Украиной стоит острый и важнейший выбор – либо общество сможет пройти обновление, сформировать современную институциональную среду, модернизировать экономику, что в конечном счете позволит успешно конкурировать государству в глобальном масштабе, либо оно будет находиться в бесконечных кризисах и конфликтах и будет отброшено на периферию современных мировых процессов. Реальный путь избежать пессимистического варианта – переход на путь инновационного развития. Данное направление продекларировано на уровне государства,

взято на вооружение в лозунгах ведущих политических партий, общественных организаций. Президент заявил, что Украина в ближайшие 10 лет войдет в число 20 наиболее развитых стран мира. Однако практические результаты далеко не соответствуют политическим призывам и лозунгам. Лишь около 10 % промышленных предприятий являются инновационно активными, а в реализованной продукции инновационные товары, зачастую инновационные лишь на местных рынках, составляют немногим более 6 %, что существен-

© И. П. Булеев, 2011

.....  
<http://www.donntu.edu.ua/> «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Npdntu\\_ekon/](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/)