

УДК 330.59

*Е.К. Чиркунова**

МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ИНДИКАТОРЫ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В НОВОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

В статье обосновывается необходимость новой модели развития общества, определяются важнейшие индикаторы качества государственного управления, даются межстрановые сопоставления показателей качества государственного управления.

Ключевые слова: индикаторы качества государственного управления, модель развития общества, качество жизни населения.

Большое количество стран сегодня находится в состоянии стагнации или близки к ней. Правительства стран и экономисты давно пришли к мнению о необходимости принципиальных изменений в экономической модели развития общества. Новая модель связана с построением социального государства на базе высоких достижений материально-технического производства, что возможно только путем повышения качества государственного управления.

С точки зрения конечного результата качество государственного управления проявляется в его воздействии на социально-экономическое развитие страны и регионов [1, с. 18]. Политика повышения качества жизни населения направлена на модернизацию производства, повышение благосостояния, доступности и качества образования, медицинской помощи, получение или приобретение жилья и улучшение качества жилищных условий, а также благополучие социальной среды. Каждая из данных целей является основой для формирования блока индикаторов, позволяющих измерить степень ее достижения. Многие авторы при оценке достигнутого уровня благосостояния и качества жизни используют количественные и качественные показатели их составляющих [2; 3].

Качество государственного управления можно оценить с помощью индикаторов благосостояния населения, которые показывают не только достигнутые социально-экономические результаты, но и средства, использованные для их достижения. Эти индикаторы представлены двумя группами:

- индикаторы мониторинга, фиксирующие конечное состояние экономики или качества жизни;
- индикаторы воздействия, измеряющие эффективность мер государственной политики.

Такое деление не является жестким, поскольку индикатор мониторинга становится индикатором эффективности экономической политики, если можно подчитать его значение и измерить вклад государственного управления в его измене-

* © Чиркунова Е.К., 2014

Чиркунова Екатерина Константиновна (ekchirkunova@gmail.com), кафедра экономики Самарского государственного архитектурно-строительного университета, 443001, Российская Федерация, г. Самара, ул. Молодогвардейская, 194.

ние. Для этого используют уже имеющиеся статистические показатели и дополнительно проводят социологические исследования.

Измерение достигнутого уровня развития страны в первую очередь связано с экономическими показателями (ВВП, ВВП на душу населения, доходы, занятость населения и др.). Анализ тенденций в их изменениях позволяет судить, насколько эффективна социально-экономическая политика государства и в какой степени общество решает поставленные задачи. Рассмотрим рейтинг стран по ряду экономических показателей и индексов общественного развития (табл. 1).

Таблица 1

Рейтинг стран по экономическим показателям развития, 2013 [4]

Название страны	ВВП, место / млн \$	ВВП на душу населения, \$	Расходы на здравоохранение, % от ВВП	Расходы на образование, % от ВВП	ИЧР, место / показатель
США	1 / 16 244 600	12 / 52 340	9,5	5,4	3 / 0,937
Китай	2 / 8 227 103	90 / 5 720	2,7	4,0	101 / 0,699
Япония	3 / 5 959 718	17 / 47 880	7,8	3,8	10 / 0,912
Германия	4 / 3 428 131	22 / 44 260	9,0	4,6	5 / 0,920
Франция	5 / 2 612 878	23 / 41 750	9,3	5,9	20 / 0,893
Великобритания	6 / 2 471 784	25 / 38 670	8,1	5,6	26 / 0,875
Бразилия	7 / 2 252 664	62 / 11 630	4,2	5,3	85 / 0,730
Россия	8 / 2 014 775	56 / 12 700	3,2	4,1	55 / 0,788
Италия	9 / 2 014 670	29 / 33 860	7,4	4,7	25 / 0,881
Индия	10 / 1 841 717	140 / 1 580	1,2	3,1	136 / 0,554
Канада	11 / 1 821 424	14 / 50 970	8,0	4,8	11 / 0,911
Австралия	12 / 1 532 408	9 / 59 360	5,9	5,1	2 / 0,938
Испания	13 / 1 322 965	31 / 29 620	6,9	5,0	23 / 0,885
Мексика	14 / 1 178 126	68 / 9 640	3,1	5,3	61 / 0,775
Южная Корея	15 / 1 129 598	36 / 22 670	4,1	5,0	12 / 0,909
Нидерланды	18 / 772 227	16 / 47 970	9,4	5,9	4 / 0,921
Швеция	21 / 525 742	10 / 55 970	7,8	7,3	8 / 0,916
Норвегия	23 / 499 667	4 / 98 860	8,0	7,3	1 / 0,955
Ирландия	46 / 210 331	24 / 39 110	6,4	5,7	7 / 0,916
Новая Зеландия	57 / 139 768	30 / 30 640	8,4	7,2	6 / 0,919
Исландия	121 / 13 657	26 / 38 330	7,6	7,8	13 / 0,906

По таблице 1 видно, что данные показатели зависят от эффективного управления страной в целом и развитости ее институтов. Но многие экономисты считают, что убедительно выразить эту зависимость в количественном отношении не всегда удается, поэтому попытки оценить государственное управление через его конечный эффект в экономике носят исследовательский характер [5]. Такое мнение имеет ряд аргументированных положений.

Во-первых, невозможно однозначно судить о качестве управленческой системы, ее вкладе в развитие на основе сравнения социально-экономических показателей.

Во-вторых, необходимо предоставить информацию о системе государственного управления, чтобы можно было измерить ее вклад.

Тем не менее нужно признать, что государство может и влияет на благосостояние граждан путем активного вмешательства в различные сферы, что закреплено в правовых документах многих стран. Например, в Конституции РФ сказано: «Рос-

сиейская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [6].

Некоторые авторы указывают на значимость национальных оценок качества государственного управления. Например, в США для этих целей используют конкурсный некоммерческий проект. В нем оценке подлежат основные составляющие государственного управления (финансовый менеджмент, управление персоналом и информационными технологиями, управление капитальными расходами). По этим параметрам сравниваются штаты и графства [7].

В Российской Федерации также помимо нормативных правовых документов действует портал совершенствования государственного управления, основанный на общественном мнении россиян [8].

Хотя экономические показатели и дают сравнительную характеристику государственного устройства в целом и системы государственного управления в частности, но их главным недостатком с точки зрения создания новой модели развития общества является то, что невозможно конкретно понять, что нужно изменить в системе управления, чтобы повысить итоговую оценку и рейтинг страны.

Обозначенная тема интересна не только научным и политическим кругам, но и общественности. Межстрановые сравнения рейтинга качества государственного управления публикуются в СМИ, и их анализ по-прежнему является предметом дискуссий как на мировом уровне, так и на уровне каждой страны.

Всемирный банк начиная с 1996 года ежегодно публикует разработанные им агрегированные показатели государственного управления, наиболее известным из которых является индекс GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) – интегральный показатель государственного управления. С каждым годом это исследование охватывает все большее количество стран и территорий, в 2013 году оно достигло 212. Показатели построены на основе более чем 350 переменных, полученных из 33 разных источников, и отражают мнения десятков тысяч респондентов в различных странах и регионах мира, а также тысяч экспертов частных компаний, НПО и организаций государственного сектора.

После того как в 2009 году была опубликована работа «Качество управления: показатели эффективности государственного управления в странах мира за 1996–2008 годы» («Governance Matters 2009: Worldwide Governance Indicators 1996–2008»), к агрегированным показателям стали относить информацию о шести параметрах эффективности / качества государственного управления: 1) учет мнения населения и подотчетность государственных органов; 2) политическая стабильность и отсутствие насилия; 3) эффективность работы правительства; 4) качество законодательства; 5) верховенство закона; 6) сдерживание коррупции [9].

По каждому из шести показателей приводится рейтинг от 0 до 100, который указывает место страны среди всех государств в мире. Соответственно, чем ниже рейтинг, тем хуже качество государственного управления. Страны представлены в алфавитном порядке, так как совокупный индивидуальный рейтинг для каждой страны в документе не указывается.

Наивысшие оценки по всем показателям (от 90 до 100 пунктов) в 2008 году получили Дания, Швеция, Финляндия, Новая Зеландия, Норвегия, Нидерланды, Люксембург, а в 2012 году к ним добавились Швейцария, Лихтенштейн [9]. Рассмотрим, как изменились эти показатели за 5 лет в Российской Федерации (табл. 2).

Таблица 2

Ранги Российской Федерации по агрегированным индикаторам, характеризующим различные составляющие качества управления, в 2008–2012 гг.

Составляющие качества управления	2008	2012
Учет мнения населения и подотчетность государственных органов	22	23
Политическая стабильность и отсутствие насилия	24	21
Эффективность работы правительства	45	42
Качество законодательства	31	39
Верховенство закона	20	25
Сдерживание коррупции	15	13

Исходя из данных таблицы 2, мы можем констатировать тот факт, что наша страна не только отстает от лидеров, но даже не превышает 50 пунктов из 100. При этом теряет свои позиции по политической стабильности, эффективности работы правительства и сдерживанию коррупции. Положительным является то, что качество законодательства растет. Это хороший знак для будущего развития страны.

Российской Федерации, взявшей курс на модернизацию, естественно нужно ориентироваться на социально-экономические достижения мирового уровня, в данном случае – на развитые страны Запада, сумевшие создать эффективные модели социального государства. При этом следует учитывать, что Россия при всех своих недостатках имеет опыт построения социализма, обеспечивавшего достаточно высокую социальную защищенность, доступность образования и связанную с ним социальную мобильность.

На наш взгляд, для создания новой модели общественного развития необходимо учитывать индекс инновационного развития – это индикатор, который основан на уже имеющейся экономической и политической базе. Данный индекс разработан в 2007 году и измеряет достижения 83 российских регионов в области разработки, внедрения и развития инноваций. Оригинальная система количественных и качественных показателей опирается на результаты многолетних трудов Института статистических исследований и экономики знаний ВШЭ [10]. В основе рейтинга 36 ключевых показателей, объединенных в четыре группы: социально-экономические условия инновационной деятельности; научно-технический потенциал; инновационная деятельность; качество инновационной политики.

Инновационное развитие стран мира можно проанализировать по интегрированным (индекс инноваций, индекс экономики знаний) и количественным показателям (количество патентов, уровень научно-исследовательской активности, расходы на НИОКР). В рейтинге инновационного развития, представленном в таблице 3, наглядно прослеживается зависимость данного индикатора от степени финансирования научных исследований в каждой стране.

Для создания новой модели развития общества требуются институциональные преобразования и на уровне государств, и на уровне регионального управления, поскольку последний – продукт не только унаследованной институциональной среды, но и накопленного человеческого капитала, от которого зависят качественные характеристики элиты и политического режима в регионе.

Для реализации любых преобразований следует не только проинформировать общество о грядущих переменах, но и получить поддержку с его стороны для осуществления поставленных целей, т. е. необходимы изменения в социальном институте, прежде все-

Таблица 3

Рейтинг стран мира по инновационному развитию, 2013 г.

Название страны	Индекс инноваций	Количество патентов, место / заявок всего	Уровень научно-исследовательской активности, место / количество статей	Расходы на НИОКР, % ВВП	Индекс экономики знаний, место / показатель
Швейцария	66,6	36 / 2 043	17 / 9 469	2,99	10 / 8,87
Швеция	61,4	34 / 2 341	16 / 9 478	3,40	1 / 9,43
Великобритания	61,2	11 / 22 259	4 / 45 649	1,76	14 / 8,76
Нидерланды	61,1	31 / 2 895	13 / 14 866	1,83	4 / 9,11
США	60,3	2 / 503 582	1 / 208 601	2,90	12 / 8,77
Ирландия	57,9	58 / 561	35 / 2 799	1,79	11 / 8,86
Канада	57,6	8 / 35 111	7 / 29 017	1,80	7 / 8,92
Исландия	56,6	90 / 71	65 / 259	2,64	16 / 8,62
Германия	55,8	5 / 59 444	5 / 45 003	2,82	8 / 8,90
Норвегия	55,6	39 / 1 776	27 / 4 440	1,69	5 / 9,10
Новая Зеландия	54,5	-	33 / 3 188	1,30	6 / 8,97
Южная Корея	53,3	4 / 178 924	9 / 22 271	3,74	29 / 7,97
Австралия	53,1	9 / 25 526	12 / 18 923	2,37	9 / 8,88
Франция	52,8	12 / 16 754	6 / 31 748	2,25	24 / 8,21
Япония	52,2	3 / 342 610	3 / 49 627	3,36	22 / 8,28
Испания	49,4	28 / 3 626	10 / 21 543	1,39	21 / 8,35
Италия	47,8	16 / 9 721	8 / 26 755	1,26	30 / 7,89
Китай	44,7	1 / 526 412	2 / 74 019	1,70	84 / 4,37
Россия	37,2	7 / 41 414	14 / 14 016	1,16	55 / 5,78
Мексика	36,8	13 / 14 055	30 / 4 128	0,4	72 / 5,07
Бразилия	36,3	10 / 22 686	15 / 12 306	1,16	60 / 5,58
Индия	36,2	6 / 42 291	11 / 19 917	0,8	110 / 3,06

го социальной защите населения. В современных условиях России для реализации государственных и корпоративных программ нужно разработать качественные правила и обеспечить их соблюдение для работников предприятий (организаций), т. е. осуществить институциональное преобразование социальной защиты работников.

Наилучшим образом влияние институтов на показатели экономического развития раскрыто в работе Ф. Кифера и М. Ширли, которые проанализировали экономическую динамику нескольких стран и выявили, что институциональный индикатор (агрегированный показатель качества правил и их соблюдения) оказывает гораздо большее воздействие, чем политический (агрегированный показатель качества экономической политики) [11, с. 97].

Преднамеренные институциональные изменения зависят также от взаимодействия групп интересов, выражаемых государством и ветвями его власти. Здесь необходимо понимать, что неформализованная система взглядов и ценностей изменяется неодинаково быстро, и определить причину порой невозможно, к тому же нужно помнить об уже укорененных традициях общественного сознания (патернализм в России, нормы протестантизма в Западной Европе).

Учитывая все международные индикаторы качества государственного управления, можно сделать вывод о том, что для создания новой модели развития общества необходимо соблюдение следующих условий:

– фокусировать внимание в экономике на отраслях, обеспечивающих инновации и технологические прорывы;

- развивать государственно-частное партнерство в решении вопросов функционирования и развития отраслей промышленности;
- поддерживать инновационную активность населения посредством предоставления грантов и других форм содействия;
- доработать механизм распределения и перераспределения доходов населения;
- проработать инструменты реализации исполнения законов для всех уровней власти.

Библиографический список

1. Алескеров Ф.Т., Головшинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. М.: ГУ ВШЭ, 2006. 36 с.
2. Азгал'дов Г.Г., Бобков В.Н., Ельмеев В.Я. Квалиметрия жизни. М.: ВЦУЖ; Ижевск: Изд-во Института экономики и управления УдГУ, 2006. 820 с.
3. Домнина С.В. Вопросы оценки благосостояния населения региона // Вестник Поволжского государственного университета сервиса. Сер. «Экономика». 2011. № 3 (17). С. 23–27.
4. Индекс развития человеческого потенциала // Центр гуманитарных технологий: экспертно-аналитический портал. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info>.
5. Эванс П., Раух Дж. Бюрократия и экономический рост // Экономическая социология. 2006. Т. 7. № 1. С. 38–61. URL: <http://www.ecsoc.msses.ru>.
6. Конституция Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875>.
7. Теленкевич В.В. Оценка качества государственного управления. Минимизация экспертного субъективизма. URL: <http://knu.znate.ru/docs/index-527318.html>.
8. Совершенствование государственного управления: портал административной реформы. URL: http://ar.gov.ru/effect_org_vlasti_04_ocenka_effekt/index.html.
9. Всемирный банк: качество государственного управления в странах мира – 1996–2008 годы // Центр гуманитарных технологий: экспертно-аналитический портал. URL: <http://gtmarket.ru/news/state/2009/07/10/2242>.
10. Исследование Высшей школы экономики: рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации 2014 // Центр гуманитарных технологий: экспертно-аналитический портал. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/03/13/6628>.
11. Keefer Ph., Shirley Mary M. Formal versus Informal Institutions in Economic Development // Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics. Cheltenham, 2000. P. 88–107.

References

1. Aleskerov F.T., Golovshchinsky K.I., Klimenko A.V. Estimates of quality of state management. M.: GU VShE, 2006. 36 p.
2. Azgal'dov G.G., Bobkov V.N., El'meev V.Ya. Qualimetry of life. M.: VTsUZh; Izhevsk: Izd-vo Instituta ekonomiki i upravleniya UdGU, 2006. 820 p.
3. Domnina S.V. Questions of estimate of welfare of the population of the region // Vestnik Povolzhskogo gosudarstvennogo universiteta servisa. Ser. «Ekonomika». 2011. № 3 (17). P. 23–27.
4. Index of development of human potential // Tsentr gumanitarnykh tekhnologii: ekspertno-analiticheskii portal. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info>.
5. Evans P., Raukh G. Bureaucracy and economic growth // Ekonomicheskaiia sotsiologiia. 2006. V. 7. № 1. P. 38–61. URL: <http://www.ecsoc.msses.ru>.

6. Constitution of the RF. Access from SPS «ConsultantPlus». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875>.
7. Telenkevich V.V. Estimate of quality of state management. Minimization of expert subjectivity. URL: <http://knu.znate.ru/docs/index-527318.html>.
8. Improvement of state management: portal of administrative reform. URL: http://ar.gov.ru/effect_org_vlasti_04_ocenka_effekt/index.html.
9. International bank: quality of state management in the countries of the world – 1996–2008 years // Tsentr gumanitarnykh tekhnologii: ekspertno-analiticheskii portal. URL: <http://gtmarket.ru/news/state/2009/07/10/2242>.
10. Research of the Higher School of Economics: rating of innovative development of the subjects of Russian Federation 2014 // Center of humanitarian technologies: expert and analytical portal. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/03/13/6628>.
11. Keefer Ph., Shirley Mary M. Formal versus Informal Institutions in Economic Development // Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics. Cheltemham, 2000. P. 88–107.

*E.K. Chirkunova**

INTERNATIONAL AND NATIONAL QUALITY INDICATORS FOR STATE GOVERNANCE IN A NEW MODEL OF DEVELOPMENT OF THE SOCIETY

In this article the necessity of a new model of development of society is substantiated, the most important quality indicators of state management are defined. Also key indicators are analyzed and cross-country comparisons of quality indicators of state management are given.

Key words: quality indicators of state management, model of development of society, quality of life of population.

* *Chirkunova Ekaterina Konstantinovna* (ekchirkunova@gmail.com), the Dept. of Economics, Samara State University of Architecture and Civil Engineering, Samara, 443001, Russian Federation.