

УДК 32.01:303

Н.В. Ляхович-Петракова**ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ:
ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ И СРЕДСТВО ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ**

В статье рассмотрены показатели эффективности государственного управления, рассчитываемые международными организациями. Выявлены факторы, повлиявшие на появление потребности в формировании показателей. Показано влияние этих факторов на содержание и характер расчета показателей, а так же границы их применимости. Особое внимание уделяется интегральным показателям качества государственного управления, WGI и CPIA, рассчитываемым по инициативе Всемирного Банка, показателям, рассчитываемым в ЕС в рамках программы SIGMA. Рассмотрена сущность этих показателей как инструмента, позволяющего странам-донорам ранжировать потенциальных реципиентов для оказания помощи в соответствии со своими приоритетами.

В современной политико-управленческой науке и практике все большее распространение получают количественные показатели, характеризующие качество политических процессов, государственного управления. Международные организации, аналитические центры предлагают индексы, составляют рейтинги, отражающие состояние различных стран по качеству как отдельных политико-управленческих процессов, так и политики и государственного управления в целом.

Для постсоветского пространства эта тема является достаточно новой. Поэтому исследователей, как правило, в первую очередь интересуют вопросы методики построения показателей. Особую популярность имеют индексы демократии (Е.Н. Максимова, Л.Л. Даховник [1], А.Н. Зельницкий [2]). Распространены обзоры/систематизация показателей (И.М. Локшин [3], Е.И. Добролюбова [4], И.Н. Барциц [5]). Ряд исследователей представляет собственные методики расчета (М.Г. Миронюк, А.Ю. Мельвиль, Е.Ю. Мелешкина, Я.И. Ваславский, Ю.А. Полунин [6]). Белорусские авторы рассматривают методологические аспекты индексов (Н.А. Антанович [7], Ю. Чаусов [8]), уделяют внимание показателям, имеющим значимость для экономики (М.М. Ковалев [9]). В то же время в мире все более важным становится вопрос предназначения, границ применимости и использования показателей (К. Арндт [10], С.Е. Мерри [11]).

Помимо научного интереса, показатели, отражающие качество государственного управления, имеют и политико-экономическое значение: на их основе формируются представления о стране, ее имидж (страны с низкими рейтингами, как правило, ограничены в возможности получать инвестиции, участвовать в различных проектах). Это обуславливает значимость и актуальность исследования.

Цель статьи – на основании изучения возникновения показателей, рассчитываемых международными организациями для оценки качества политики и государственного управления, выявить их назначение и рамки применимости.

Активизация использования на международном уровне показателей качества государственного управления была вызвана как политическими, так экономическими факторами. Конец холодной войны, исчезновение биполярного мира привели к тому, что идеологические критерии деления стран на своих и чужих, как основание для оказания помощи и поддержки, потеряли актуальность. На смену ему пришла новая риторика, основанная на идеях совместного интереса и совместной пользы. Безопасность на мировом уровне рассматривается как производная от устойчивости и качества политических и экономических процессов в отдельных странах. Страны, уровень развития которых значительно ниже уровня развития их окружения, рассматриваются как потенциально проблемные. В результате логичной становится практика, когда развитые страны

или мировое сообщество в целом через международные фонды и организации оказывают помощь отстающим в интересах поддержания общей безопасности.

В конце XX в. имел место беспрецедентный рост количества программ помощи и прямых инвестиций развивающимся странам. Так, С. Арндт отмечает, что в 1980 г. инвестиции составили 10 млрд долл., в 1996 г. – 100 млрд, а в 2004 г. уже 200 млрд долл. США [10, с. 24]. При этом важным мотивом помощи было инициирование и оптимизация экономических реформ в направлении от государственной интервенции к рыночно-ориентированной экономике, самостоятельному привлечению новых инвестиций. Конкуренция стран-реципиентов стимулировала национальные правительства осуществлять меры, которые бы открывали дорогу для новой помощи и инвестиций. Однако эти меры не всегда имели результатом развитие экономики. Значительная часть программ оказались неэффективными. Так, страны Африки, размеры помощи которым с 70-х гг. XX в. неуклонно росли, не демонстрировали видимых результатов развития [12, с. 179]. В Азии показательной стала ситуация иранской революции 1979 г., которая оказалась настолько неожиданной для инвесторов, что стала одним из факторов активизации использования кредитных рейтингов [10, р. 50]. С накоплением данных, позволивших статистически оценить опыт помощи странам, стало понятно, что качественная помощь – это не только инвестиции и программы. Не менее важно умение эффективно адресно направлять и использовать средства и получать желаемые результаты.

Можно выделить три подхода, объяснявших причины неэффективности программ помощи. Первый основывался на критике теории «двойного дефицита», в соответствии с которой внешняя помощь должна была стимулировать экономический рост путем заполнения дефицита внутренних сбережений и иностранной валюты (Гриффин, Доулинг, Бун, Мосли) [12, с. 178]. Однако увеличение объемов внешней помощи не приводило к пропорциональным увеличениям в развитии и инвестициях. В качестве объяснения были выдвинуты предположения о коррупции, нецелевом использовании средств правящей элитой. Стало понятно, что внешняя помощь часто способствует сохранению политических режимов, которые не заинтересованы в проведении реформ [12, с. 179]. Странам-получателям не хватает квалифицированных специалистов для освоения получаемых средств. При этом стало ясно, что неэффективное использование средств приводит к воспроизводству и усугублению ситуации, создавая «зависимость от помощи».

Второй подход акцентировал внимание на том, что эффективность внешней помощи зависит от внутренней среды в странах-получателях. Так, Дж. Ишам, Д. Кауфманн и Л. Притчет пришли к выводу, что проекты Всемирного банка более успешны в странах с высоким уровнем гражданских свобод [13].

Третий подход критиковал преобладание политических и коммерческих интересов организаций, оказывавших помощь, над мотивами развития [12, с. 182].

Таким образом, из трех пунктов критики программ помощи два указывали на то, что эффективная помощь в развитии невозможна без качественного государственного управления в странах-реципиентах. Появилась потребность в оценке качества политики и государственного управления, как факторов, влияющих на успех внешней помощи реформам. Такая оценка позволяла выявить и более точно определить эффективность программ.

К этому времени в социальной и политической науках сформировался некоторый опыт оценки государственного управления. В конце 1980-х гг. в странах Запада прошла волна административных реформ, получивших название «новое государственное управление», в результате которых была создана методология оценки качества государственного управления. К 90-м гг. XX в. социальная наука накопила опыт использования количественных показателей для сравнительной оценки социальных процессов. Развивалась социально-экономическая статистика. В 1966 г. с выходом книги «Социальные индикаторы» [14], написанной по заказу NASA группой социологов под ре-

дакцией Бауэра, началось «Движение за социальные индикаторы». Американскими политологами под руководством Т.Р. Гурра был реализован проект «Полития». Академия наук СССР в 1976 г. осуществила проект «Типология несоциалистических стран», в рамках которого на базе обобщения данных международной социально-экономической статистики исследовались 85 стран, строилась 31 переменная [15].

Все эти исследования показали, что наиболее эффективным способом оценки управления является построение комплексных показателей качества государственного управления. В 90-х гг. XX в. отдельные страны и международные организации начинают финансирование разработки индикаторов, характеризующих страны и позволяющих их сравнивать. Особое внимание уделяется показателям, характеризующим качество государственного управления и его отдельные аспекты. Так, эксперты Международного валютного фонда в 1996 г. отметили, что «содействие хорошему управлению осуществляется в том числе путем обеспечения верховенства закона, улучшения эффективности и подотчетности государственного сектора и борьбы с коррупцией, в качестве основных элементов, границ, в которых экономика может процветать» [16].

В политической науке и практике начинает активно использоваться категория «хорошее управление», рассматриваемое и как средство достижения развития и как цель развития. Всемирный банк определил «хорошее управление» как «осуществляемую предсказуемо, открыто и осознанно политику принятия решений; бюрократию, следующую профессиональной этике; исполнительную ветвь власти ответственную за свои действия и сильное гражданское общество, участвующее в государственных делах, и все действующие в соответствии с законом» [17, с. XIV].

Разные исследователи в числе критериев качества политики государственного управления называют различные характеристики: поддержка правительства, взаимное доверие, легитимность, отсутствие гражданской войны и др.

Международные организации, аналитические центры также строят показатели, характеризующие отдельные стороны политики и государственного управления. Наиболее часто оценивается демократия (индекс и рейтинги демократизации организации Freedom House, индекс демократизации Т. Ванханена из Университета Хельсинки). Значительный резонанс имеют исследования коррупции (индекс восприятия коррупции организации и Барометр мировой коррупции Transparency International, индексы организации Global Integrity, индекс непрозрачности Pricewaterhouse-Coopers). Значительное внимание политико-управленческим аспектам уделяется при оценке рисков PRI, в том числе политических рисков BERI, ICRG. Рассматриваются экономические аспекты управления (Индекс экономической свободы организации Heritage Foundation).

В ходе многих из этих исследований важной проблемой было обеспечение достоверности данных. В политической науке получили распространение исследования, ориентированные на поиск корреляций между показателями, предоставляемыми разными организациями [3]. Некоторые организации, например, Transparency International, проводят сложные операции с данными, позволяющие повысить уровень их достоверности. Так, в индексе восприятия коррупции, наряду с количеством баллов и рангом страны, приводятся также число источников, разница между наиболее высокими/низкими значениями индикаторов, величина стандартного отклонения и доверительный интервал по каждой стране. Ряд организаций не принимают данные от стран, где отсутствует достаточное количество источников информации.

Однако исследования отдельных проблем отражают лишь определенные стороны государственного управления. Поэтому все более значимыми и резонансными становятся комплексные показатели, позволяющие не только оценить качество государственного управления по отдельным параметрам, но и агрегировать различные показатели, получаемые иногда из одного, а иногда из разных источников.

Можно выделить национальные и межстрановые интегральные оценки качества государственного управления. К методикам первой группы относятся, например, американская программа оценки качества управления GPP; «Стратегии государственного управления – от вступления к интеграции» в Болгарии [4], ДРОНДы в России [18]. Однако исследования этого типа отражают специфику и задачи государственного управления отдельных стран и не подходят для межстранового сравнения.

Межстрановые оценки ориентированы на сравнение стран вплоть до построения рейтингов и, как правило, осуществляются международными организациями. При этом они могут иметь универсальный характер и применяться ко всем странам мира либо иметь региональную локализацию.

Одним из самых известных проектов универсальных межстрановых сопоставлений стал проект Всемирного Банка WGI [19]. Его исходной целью была оценка перспектив для свободного развития бизнеса в той или иной стране. Критерии и индикаторы для формирования WGI впервые разработали в 1990-е гг. Д. Кауфман, А. Краай, М. Мастрucci. Индикаторы строятся на основе интеграции данных нескольких сотен шкал, полученных в результате исследований в странах мира. Каждая шкала измеряет один показатель государственного управления. После этого посредством математических процедур обработки шкалы поэтапно объединяются в шесть индикаторов, на основании которых строятся рейтинги, приобретающие значение от 0 (минимальное) до 100 (максимальное) для каждой страны [3]. WGI включает шесть показателей:

- 1) право голоса и подотчетность;
- 2) политическая стабильность и отсутствие насилия;
- 3) эффективность правительства;
- 4) качество регулирования;
- 5) верховенство закона;
- 6) контроль коррупции.

На базе показателей WGI Институт Всемирного банка разработал интегральный показатель государственного управления GRICS. На его основе можно проводить межстрановые сравнения. Рассчитывается он каждые два года. Показатель используется в качестве одного из критериев при выделении средств из Фонда развития тысячелетия.

К числу интегральных показателей государственного управления относят также CPIA. Этот показатель является результатом работы по системной оценке качества работы госорганов, начатой Всемирным банком еще в 1970-х. Оценивает факторы, способствующие политике страны и институциональным изменениям для сокращения масштабов нищеты, устойчивому росту и эффективному развитию. CPIA имеет 16 компонентов, разделенных на четыре группы. Первые 8 индикаторов, объединенные в блоки А (экономический менеджмент) и В (структурная политика), носят экономический характер. Показатели блоков С (политика социального равенства и включения) и D (управление госсектором и институты государства) оценивают политико-управленческие аспекты. Блок С включает такие параметры, как гендерное равенство, справедливое использование государственных ресурсов. Блок D оценивает управление государственным сектором и институты государства и включает следующие показатели: право собственности и управление, основанное на законе; качество бюджетного и финансового менеджмента; эффективность в мобилизации доходов, качество государственной администрации; транспарентность, подотчетность и коррупция в госсекторе. Все показатели основаны на экспертных оценках по странам командами банка, которые готовят свои предложения по рейтингам. Для оценки по каждому из критериев используется шкала от 1 до 6 («1» – самое плохое качество, «6» – высшее качество).

Существует два набора индексов CPIA: 1) взвешенная сумма четырех кластеров конкретных показателей с равными весами своих субкомпонентов; 2) индекс, который

ставит весом 0,68 на управление кластером CPIA и 0,24 к среднему из трех других компонентов. Показатели CPIA используются в выделении льготных кредитов Международной ассоциации развития (IDA). Строится IRAI. Ресурсы IDA выделяются на основе показателей страны в рейтинге. Особое значение имеет индекс IDA специального распределения индекса (ISAI), который основывается на результатах ежегодного постконфликтного показателя (PCPI). Этот показатель, в свою очередь, рассчитывается для стран, имеющих право на исключительные ассигнования IDA.

Еще более заметна оценочная составляющая при проведении региональных оценок. Так, в Европе достаточно известной является программа SIGMA – совместная инициатива Организации экономического сотрудничества и развития и Европейского Союза, которая финансируется Европейской Комиссией и Организацией экономического сотрудничества и развития. Задачей SIGMA является содействие совершенствованию системы государственного и корпоративного управления. Она реализуется на основе оценки прогресса реформ по сравнению с первоначальным состоянием в 6 областях: государственная служба; управление разработкой и реализацией политики; управление государственными расходами; контроль за международными финансовыми операциями; внешний аудит; государственные закупки. В основе оценки лежат стандарты ЕС, базирующихся на правилах, директивах, а также лучшем опыте ЕС. Программа касается как стран, входящих в ЕС, так и государств – кандидатов на вступление. В 1999 г. SIGMA разработала Общую схему оценки, которую принято относить к показателям государственного управления «второго поколения».

На основе программы реализуются стратегии административной реформы практически во всех странах ЕС. SIGMA также проводит экспертную оценку для стран – кандидатов на членство в ЕС и представляет рекомендации Европейской Комиссии и странам-бенефициарам относительно соответствия их систем государственного управления требованиям, необходимым для членства в Европейском Союзе.

Региональный показатель «Индекс эффективности государственного управления в Африке Мо Ибрагима» [22], рассчитываемый «Mo Ibrahim Foundation» (эта организация занимается поддержкой лучших управленцев в Африке), строится на основе интеграции статистических данных, оценивает эффективность государственного управления в африканских странах. При подсчете индекса правительства оцениваются по 88 индикаторам, показывающим уровень услуг, предоставляемых правительствами гражданам. Эти услуги сгруппированы по четырем категориям: безопасность и законность; равноправие и права человека; устойчивые экономические перспективы; человеческое развитие. Подобные задачи решает и рейтинг, составляемый организацией APRM, который имеет целью собрать достоверную информацию.

Можно сделать вывод, что все создаваемые международными организациями показатели, отражающие качество государственного управления, имеют сильно выраженную оценочную составляющую. Однако история развития систем показателей позволяет понять, что оценочная составляющая обусловлена в первую очередь их предназначением. Целью оценки является не просто ранжирование стран, выделение более и менее усмешных. Показатели качества государственного управления являются инструментом, позволяющим странам-донорам ранжировать потенциальных реципиентов в соответствии со своими приоритетами, главным из которых является способность страны потратить полученные ресурсы с максимальной пользой и минимальными проблемами, которые могут быть вызваны неэффективным государственным управлением. В то же время для стран получателей помощи значения их рейтингов – это всего лишь отражение их перспектив для получения ресурсов.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРЫ

1. Максимова, Е.Н. Индексы демократии как инструмент анализа институционального развития: украинский контекст / Е.Н. Максимова, Л.Л. Даховник // *Грані*. – Дніпропетровськ, 2010. – № 3(71) – С. 134–138.
2. Зельницкий, А. Измерение индекса демократии как предпосылка управления процессом демократизации (Украина и посткоммунистические страны Центральной и Восточной Европы, 1994–2004) / А. Зельницкий // *Социология: теория, методы, маркетинг*. – 2004. – № 2. – С. 156–168.
3. Локшин, И.М. Политические режимы и качество функционирования государства: анализ взаимосвязи / И.М. Локшин // *Полития. Анализ. Хроника. Прогноз*. – 2011. – № 4. – С. 74–92.
4. Добролюбова, Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Рабочие материалы / Е.И. Добролюбова // *Всемирный банк. Система мониторинга реформ государственного управления в России: возможные подходы [Электронный ресурс]*. – 2003. – Режим доступа : http://gov.cap.ru/home/25/admref_5_1.doc. – Дата доступа : 16. 06. 2013.
5. Барциц, И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) / И.Н. Барциц // *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. – 2008. – № 1.
6. Мельвиль, А.Ю. Опыт классификации стран / А.Ю. Мельвиль [и др.] // *Полис*. – 2006. – № 5. – С. 15–39.
7. Антанович, Н.А. Индексы как измерительный инструмент в политологии / Н.А. Антанович // *Весн. Брэсц. ун-та. Сер. 1. Філасофія. Паліталогія. Сацыялогія*. – 2010. – № 1. – С. 161.
8. Чавусаў, Ю. Свабода мэтадалогіі – мэтадалогія свабоды / Ю. Чавусаў // *Палітычная сфера*. – 2004. – № 3. – С. 78–90.
9. Ковалев, М.М. Факторы, влияющие на экономический рост, конкурентоспособность и страновые рейтинги / М.М. Ковалев, В.В. Новик // *Вопросы внешней политики Республики Беларусь*. – Минск : БГУ, 2001. – С. 68–117.
10. Arndt, C. Governance indicators / C. Arndt. – Maastricht : Boekenplan. – 2009. – 329 p.
11. Merry, S.E. Measuring the World Indicators, Human Rights, and Global Governance / S.E. Merry // *Current Anthropology*. – 2011. – Vol. 52. – Supplement 3. – S. 83–95.
12. Нуршаихова, А.Ж. Проблемы оказания содействия развитию: обзор современной критики / А.Ж. Нуршаихова // *Вестн. междунар. организаций: образование, наука, новая экономика*. – 2010. – № 2. – С. 179–185.
13. Isham, J. Governance and Returns on Investment: An Empirical Investigation / J. Isham, D. Kaufmann, L. Pritchett // *World Bank Policy Research. – Working Paper*. – 1995. – № 1550.
14. Bauer, R.A. Social Indicators / R.A. Bauer – MIT Press Classics. – 1967. – 380 p.
15. Бородин, Ф.М. Социальные индикаторы – что это такое? / Ф.М. Бородин // *Мир России*. – 2004. – № 4. – С. 62–101.
16. The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption: A Guide [Electronic resource]. – 2005. – Mode of access : <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>. – Date of access : 09.06.2013.
17. Governance: The World Bank's Experience. – Washington : The World Bank. – 1994. – 65 p.
18. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России // *Мин-во финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]*. – 2011. – Режим

доступа : <http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/resoriented/report/minfin/> – Дата доступа : 09.06.2013.

19. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project // Worldbank [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. – Date of access : 16.06.2013.

20. CPIA 2011 criteria // Worldbank [Electronic resource]. – 2011. – Mode of access : <http://www.worldbank.org/ida/papers/CPIAcriteria2011final.pdf>. – Date of access : 16.06.2013.

21. SIGMA // OECD [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/site/sigma/about/>. – Дата доступа : 16.06.2013.

22. The 2012 Ibrahim Index of African Governance (IIAG). Methodology // Moibrahimfoundation [Electronic resource]. – 2012. – Mode of access : <http://www.moibrahimfoundation.org/downloads/2012-IIAG-methodology-EN.pdf> – Date of access : 16.06.2013.

ПЕРЕЧЕНЬ ПРИНЯТЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ

PRI – Political Risk Index;
 BERI – Business Environment Risk Intelligence;
 ICRG – International Country Risk Guide;
 GPP – Government Performance Project;
 ДРОНД – Доклад о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти;
 WGI – World governance indicators;
 GRICS – Governance Research Indicator Country Snapshot;
 CPIA – Country Policy and Institutional Assessment);
 IDA – International Development association;
 IRAI – IDA Resource Allocation Index;
 ISAI – IDA Special Allocation Index;
 PCPI – Post-Conflict Performance Indicators;
 SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management;
 ЕС – Европейский союз;
 APRM – African Peer Review Mechanism.

Liachovich-Petrakova N.V. Governance Indicators at the International Level: Assessment Tool and Tool for Development Assistance

Governance indicators calculated by international organizations have been analyzed in the article. The factors that influenced the emergence of the need for the formation of the indicators were considered. The influence of these factors on the content and nature of the calculation, as well as the limits of their applicability were described. Particular attention is paid to the integral index of governance, such as WGI and SPIA, calculated by the World Bank, the index calculated in the EU in the framework of SIGMA program. Indicators are considered as a tool to enable the donor countries to rank potential recipients of assistance in accordance with their priorities.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 01.07.2013