

Качество государственного управления в контексте международных оценок

УДК 352/354
ББК 67.401.21
К-682

DOI: 10.24411/2072-8042-2020-10108

Виктор Иванович КОРОЛЕВ,
доктор экономических наук, профессор,
Всероссийская академия внешней торговли
(119285, Москва, Воробьевское шоссе 6А),
Заведующий кафедрой менеджмента и
маркетинга, тел.: 8(499)143-25-41

Аннотация

Показывается состояние и пути повышения качества государственного управления. Приводятся международные методики оценки качества государственного управления. Рассматриваются показатели, характеризующие данный процесс. На основе международных оценочных показателей анализируется качество государственного управления в России. Показаны основные причины низкого значения показателей. Обращается внимание на влияние эффективности деятельности государства на различные сферы общества. Предлагается ряд путей повышения качества государственного управления. Отмечается важность создания базовых условий для развития экономики. Приводятся основные направления цифровизации государственного управления. Показана необходимость создания благоприятных условий для развития бизнеса.

Ключевые слова: государственное управление, индекс качества государственного управления, международные методики, оценки качества, показатели эффективности государственного управления, цифровизация государственного управления.

Quality of Public Administration in the Context of International Assessments

Victor Ivanovich KOROLEV,
Doctor of Economics, Professor, Russian Foreign Trade Academy (119285, Moscow, Vorobievskoe
shosse, 6A), the Head of Management and Marketing Department, Phone: 8(499)143-25-41

Abstract

The article deals with the state and ways of improving the quality of public administration. Several international methods for assessing the quality of public administration as well as different indices are presented. Based on the international indices and their assessments the quality of the Russian public administration is analyzed. The key reasons for low scores are revealed. Special attention is paid to the influence of public governance effectiveness and efficiency on different society spheres. Several ways to improve the quality of public administration are suggested. The relevance of creating basic conditions for economic growth is noted. Major trends in digitalization of public administration are examined. The need to create favourable conditions for business development is underlined.

Keywords: public administration, public administration quality index, international methods, quality assessments, Governance Indicators, digitalization of public administration.



Государственное управление является сложным, многоплановым процессом. Как субъект управления государство призвано обеспечить жизнедеятельность страны посредством решения поставленных целей и задач. Сравнивая последние с фактическим положением дел можно говорить о результатах. Проблема качества государственного управления, являясь весьма важной в практическом отношении, не получила должного отражения в научных исследованиях. Основное внимание уделяется, как правило, либо общим вопросам государственного управления, либо международным сравнениям по соответствующим показателям. В экономической литературе эта проблема стала привлекать внимание в 80-е годы прошлого столетия, когда стала разрабатываться и внедряться концепция нового государственного менеджмента. К этому времени стал очевидным кризис веберовской модели идеального государства, которая оказалась мало приспособленной к решению проблем государственного управления в условиях инновационного развития.¹

В современных условиях актуальность темы качества государственного управления обусловлена, прежде всего, ее важностью для понимания состояния управления страной и влияния на уровень жизни народа. От уровня качества государственного управления во многом зависит место страны в современном мире. Немаловажным является и то, что от результатов деятельности государственных органов управления зависит степень доверия к ним жителей страны и бизнеса.

По поводу содержания понятия «качество государственного управления» высказываются различные точки зрения. На наш взгляд, под этим следует понимать степень соответствия результатов деятельности государственных органов управления поставленным целям. Качество государственного управления можно рассматривать как с точки зрения характеристики существующей системы управления государством, так и с позиции сравнительных международных оценок. Второй подход в настоящее время привлекает повышенный интерес, что связано с необходимостью более объективной дифференциации стран. Для этого международными организациями и аналитическими центрами разрабатываются соответствующие методики. Оценочные показатели, помимо определения состояния экономики страны, представляют также важный источник информации для бизнеса и региональных органов власти.²

Международные методики оценки качества государственного управления носят универсальный характер, позволяющий в динамике анализировать показатели по разным странам. К числу наиболее известных относятся методики, разработанные Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития и Всемирным экономическим форумом. С точки зрения известности и популярности особое место среди них занимает методика Всемирного банка. Она основана на определении индекса качества государственного управления. Показатели рассчитываются на основе более 400 переменных, которые отражают мнения населения,

предпринимателей и экспертов в различных сферах государственного управления. В методике используется шесть ключевых индексов, отражающих основные характеристики качества и эффективности государственного управления. К ним относятся:

- учет мнения населения и подотчетность государственных органов;
- политическая стабильность и отсутствие насилия;
- эффективность работы правительства;
- качество законодательства;
- верховенство закона;
- сдерживание коррупции.³

Уровень каждого индикатора колеблется от минус 2,5 баллов (худшее значение) до плюс 2,5 баллов (лучший показатель). В отличие от обычных рейтингов, эксперты Всемирного банка не выстраивают иерархию, в которой каждое государство занимает определенное место, а показывают процент стран, которые по уровню данного индикатора находятся ниже данной страны.⁴

Исследователи обращают внимание на то, что методика Всемирного банка не лишена недостатков. В ней не учитывается национальная специфика сравниваемых экономик. Методика оценивает, скорее, не качество, а результаты государственного управления. Индикаторы показывают в основном модель государства, к которой должны стремиться все страны.⁵ Но, как известно, идеальных методик не существует. У каждой есть плюсы и минусы. С учетом этого достоинства индексов Всемирного банка нивелируют недостатки, что способствует их широкому применению для международных оценок.

Пользуясь данной методикой, обратимся к оценке качества государственного управления в России. По большинству показателей Россия на протяжении более чем двух десятилетий имеет низкие значения и значительно отстает не только от развитых, но и от других стран. Так, согласно данным Всемирного банка, в 2017 г. индекс качества государственного управления в России, и без того отрицательный, снизился на 0,06 пунктов. Качество регулирования (способность правительства выработать и реализовывать эффективное регулирование) составило минус 0,48 пунктов. На основе этого показателя эксперты Всемирного банка отметили ухудшение условий работы бизнеса. Индекс верховенства закона имел также отрицательное значение – минус 0,79 пунктов. (В США этот показатель находился на уровне плюс 1,64 пункта). Контроль над коррупцией составил в России минус 0,89.⁶ Имеются отдельные позитивные значения. В частности, показатель эффективности правительства впервые получил плюс 0,15 по сравнению с минусом 0,06 ранее.⁷ Однако в целом Россия на уровне ниже среднего по индикаторам.

Если обратиться к сравнительной оценке места России среди стран более близких, то можно взять, к примеру, страны ЕАЭС.



Позиции государств – членов ЕАЭС по индикатору «эффективность государственного управления»

<i>Год</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Количество стран	214	214	214
Республика Казахстан	102	97	96
Республика Армения	106	105	102
Российская Федерация	117	104	103
Республика Беларусь	134	127	125
Кыргызская Республика	172	161	149

Источник: Официальный сайт Группы Всемирного банка [<http://info.worldbank.org/governance/wg/#home>]

Как можно видеть из таблицы 1, среди стран-членов ЕАЭС Россия занимает несколько лучшие позиции. Но это принципиально не меняет общей картины.

Чем можно объяснить низкую эффективность качества государственного управления в России? Объясняется это рядом причин. Но одна из основных – общая проблема государственного управления. Нет четкого и ясного понимания стратегии экономического развития страны, которая бы неукоснительно выполнялась и строго контролировалась. Конечно, разрабатываются различные долгосрочные программы, но результаты их реализации весьма низкие. Взять, к примеру, программу «2020», которую сегодня мало кто вспоминает. На смену приходят программы на 2030 год и другие сроки, но опыт предыдущих программ не вызывает к ним высокого доверия. К попыткам оживить экономическое развитие относится разработка национальных проектов, реализация которых также вызывает много проблем и явилась одной из причин смены правительства.

Неудовлетворение существующим положением, сопровождаемое падением жизненного уровня, вызывает растущее недовольство населения и бизнеса. Так, руководитель Сбербанка Г.Греф в одном из своих выступлений отметил, что «России требуются широкомасштабные реформы. Но проводить их с нынешней системой управления опасно... Нужно свести все к одной реформе – к развитию качества управления, начав с исполнительной власти».⁸ По его мнению, неэффективное госуправление является главной проблемой современной России.⁹

Существующее состояние качества государственного управления ведет к негативным социально-экономическим последствиям. Наиболее наглядным отражением этого является кризис доверия населения к органам власти. Результаты опроса, проведенного «Левадо-Центром», показывают, что 52% граждан РФ не доверяют власти. Эти цифры подвергаются сомнению рядом социологов, считающих, что в реальности цифры гораздо выше.¹⁰ Можно воспользоваться также результатами международных оценок. Американская исследовательская компания Edelman

опубликовала ежегодный рейтинг доверия жителей разных стран мира к общественным институтам и институтам власти. В опросе приняли участие более 33 тысяч человек из 28 стран мира. Россия заняла последнее место в общем уровне доверия.¹¹ Другим следствием низкого качества деятельности государственных структур является отток капитала. Только в 2019 г. отток капитала из России вырос более чем в полтора раза.¹² Аналогичная ситуация обстоит с инвестиционным климатом.

Какие в связи с этим встают задачи? При всем многообразии, можно, на наш взгляд, выделить три ключевых направления совершенствования качества государственного управления.

Во-первых, создание базовых условий для развития экономики. Речь идет о смещении акцентов в проводимой в настоящее время экономической политике в стране. Такой базой является развитие производства. Если в стране производство плохо развито или развивается лишь по отдельным узким направлениям, то экономика лишается своего базиса. Если обратиться к истории развития нашей экономики и страны в 30-е -60е годы, то нетрудно заметить, что темпы экономического роста обеспечивались, в первую очередь, за счет развития производства, прежде всего промышленного. Это позволяло занимать передовые позиции в мире. Все это, казалось бы, является прописными истинами, но по непонятным причинам не является стержнем государственной экономической политики. Разрушенные, ранее успешно работающие, заводы и фабрики, брошенные сельскохозяйственные фермы и заросшие бурьяном поля – наглядное тому подтверждение и как бы немой упрек государству. Если производство слабо развито, то реализуемые в настоящее время национальные проекты по объективным причинам могут остаться лишь пожеланиями.

Покажем сказанное на примере одного из национальных проектов, связанного с производительностью труда и поддержкой занятости. Вне всякого сомнения, рост производительности труда является одной из важных задач государства. Это – хроническая болезнь нашей экономики на протяжении десятилетий. Вопрос в том, как решать эту задачу. Основой для этого должно быть современное высокотехнологичное производство. В реальности же выполнение этой задачи предстоит предприятиям, имеющим в большинстве своем изношенные основные фонды и устаревшую технологию. В данном случае производительность труда – вторична, первично – развитие производства. Сегодня стране необходима новая индустриализация, не декларируемая, а реально осуществляемая. Об этом, кстати сказать, в свое время говорил Д.Медведев. В 2016 г. в одном из интервью он обращал внимание на новую волну индустриализации нашей экономики. По его мнению, «это не та индустриализация, которая была в XX веке. Это индустриализация, которая связана с развитием новой экономики, новых отраслей экономики, прежде всего основанных на инновациях, на IT-технологиях».¹³ Но поставленная задача слабо



выполняется за исключением отдельных сфер. Развитие производства «потянет» за собой все другие национальные проекты: науку, занятость, развитие инфраструктуры и т.д. Исходя из этого представляется целесообразным скорректировать национальные проекты, включив в них, за счет перераспределения средств, в качестве самостоятельного проекта по развитию производства по ведущим направлениям.

Во-вторых, цифровизация государственного управления. Цифровая экономика сегодня – это драйвер развития мировой экономики. По оценке экспертов, к 2025 г. 40-50% ВВП наиболее развитых стран будет создаваться в рамках цифровой экономики.¹⁴ Цифровизация – это не только технологии, но и функциональные преобразования в системе управления и внешних коммуникациях. Это – один из ключевых мировых трендов развития государственного управления, с которым связывают дополнительные возможности повышения качества работы государственных органов. Одним из наиболее часто применяемых показателей в сфере цифровизации государственного управления является Индекс развития цифрового правительства, рассчитываемый ООН каждые 2 года для всех 193 стран – членов организации. В 2018 г. по этому показателю Россия занимала 32 место.¹⁵

Существует тесная связь между показателями цифровизации и качества государственного управления. Так, согласно имеющимся исследованиям, коэффициент корреляции между уровнем развития электронного правительства и показателем результативности правительства составляет 0,838 при максимальном значении 1,0. Такая же корреляция касается простоты ведения бизнеса (0,7) и других показателей.¹⁶ В России в настоящее время ведется работа как по использованию в государственном управлении базовых цифровых технологий, так и по освоению отдельных прорывных технологий. Цифровая трансформация призвана привести к кардинальным изменениям в организации работы органов власти. Но в целом процесс цифровизации государственного управления в России идет медленно и сталкивается с большим количеством проблем. Для активизации этого направления требуется решение ряда первоочередных задач. К их числу относятся следующие:

- постоянный мониторинг реализуемых программ по цифровизации экономики на всех уровнях государственного управления;
- разработка цифровой платформы типовых ИТ-решений для госсектора;
- устранение правовых ограничений по использованию цифровых технологий;
- организация системы кадрового обеспечения использования цифровых технологий и эффективной формы стимулирования;
- усиление координации органов государственной власти в осуществлении цифровой трансформации.

В-третьих, создание благоприятных условий для развития бизнеса. Эффективность государственного управления в этой области определяется способностью создавать стимулы для развития частнопредпринимательской деятельности. Это выражается в первую очередь в создании государством целевых ориентиров для

развития бизнеса. Разрабатывая стратегию своего развития, частные предприятия стремятся соотнести ее со стратегическими целями государственной экономической политики. Отсутствие таковых либо их наличие в виде деклараций, без реального выполнения дезориентируют бизнес. Наиболее ярко это проявляется в условиях кризиса. Частнопредпринимательским структурам важно понимать меры государства по их поддержке. Ощущая реальную поддержку, у них возрастает доверие к государству и, наоборот, если этого нет, бизнес теряет интерес к государственной политике. Ему необходима адекватная экономическая система, при которой каждая сторона занимается своим делом. Государство создает необходимые целевые индикаторы развития экономики и стимулы для бизнеса, последний же организует производственные процессы и платит налоги.

Это имеет особое значение для малого бизнеса. Российский малый бизнес сталкивается на своем пути с большим количеством препятствий. По поводу его развития имеется большое количество решений государственных органов на различных уровнях. Но, как известно, эффективность их в целом не высока. Насущной необходимостью являются качественные изменения в механизмах реализации государственных программ поддержки всех видов бизнеса.

От качества государственного управления во многом зависит качество управления предприятиями и организациями. Связь эта не всегда прямолинейная, так как на микроуровне действуют свои особые факторы. Тем не менее, чем более активно и последовательно государство реализует свои функции, тем большие возможности открываются перед всеми субъектами хозяйственной деятельности.

Мы затронули лишь отдельные аспекты проблемы качества государственного управления. Активизация научных усилий в этой области будет способствовать выработке обоснованных рекомендаций по совершенствованию практической деятельности

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ Братченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления//<http://www.cyberleninka.ru>

² Бубенова Л.А. Взаимосвязь между социально-экономическими показателями и индексами оценки качества государственного управления//<http://www.1economic.ru>

³ Качество государственного управления в странах мира//<http://www.gtmarket.ru>

⁴ ВБ заметил повышение качества государственного управления в России, теперь дело за «регуляторной гильотиной»//<http://www.eg-online.ru>

⁵ Братченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления//<http://www.cyberleninka.ru>

⁶ Всемирный банк: в России ухудшаются условия для бизнеса//<http://www.pravo.ru>news>

⁷ ВБ заметил повышение качества госуправления в России, теперь дело за «регуляторной гильотиной»//<http://www.eg-online.ru>

⁸ Греф: реформы в России нужно свести к развитию качества управления//<http://www.gia.ru.Новости>



⁹ Герман Греф назвал главную проблему России-Газета RU//<http://www.gaseta.ru>business>2019/03/14>

¹⁰ Директор Института глобализации и социальных движений Б.Кагарлицкий считает, что «в реальности около 90% населения не доверяют власти» - Властям России не доверяют почти 90% населения?//<http://www.regnum.ru>news>

¹¹ Россия заняла последнее место рейтинга доверия к общественным институтам//<http://www.rbc.ru>Общество>

¹² Хронический отток капитала продолжается и в 2019 году//<http://www.fedpress.ru>Бизнес>Экономика>

¹³ Медведев: Россия вступила в период реиндустриализации//rg.ru>2016/11/04/>medvedev-rossiia-vstupila-v-period

¹⁴ Цифровые технологии обеспечат до 50% ВВП развитых стран//<http://www.rg.ru>2019//04/16>cifrovye>tehnologii-obespechat-do-50-vvp-paz>

¹⁵ Добролюбова Е.И. Международные показатели цифровизации государственного управления: обзор практики//<http://www.researchgate.net>publication>

¹⁶ Цифровое будущее государственного управления по результатам//<http://www.d-russia.ru>wo-content>uploads>2019/01>tsifrom>

БИБЛИОГРАФИЯ:

Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления. Том 1. Дело. 2019. 512 с.

Василевич С.Г. Государственное управление. Проблемы повышения эффективности. – М.: Юнити. 2019. 544 с.

Всемирный банк опубликовал рейтинг, в рамках которого оценивается качество государственного управления в странах мира //online.zakon.kz>Document

Еремина С.Л., Петров А.В. Качество государственного управления. Измерение и условия достижения //cyberleninka.ru>article>kachestvo-gosudarstvennogo

Иванов В.В., Коробова А.Н. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий. – М.: Инфра-М. 2018. 222с.

Мухина И.А. Оценка качества государственного и муниципального управления //files.udsu.ru>assets

Рейтинг стран по качеству государственного управления //nonevs.co>lists>countries>governance-indicators

Рой О.М. Теория и механизмы государственного управления. – Питер. 2020. 384с.

Тюриков А.Г. Система государственного управления в России: ключевые вызовы- // mir-nanki.com

Чиркунова Е.К. Международные и отечественные индикаторы качества государственного управления в новой модели развития общества //cyberleninka.ru>article>mezhdunarodnye-i-otechestv

BIBLIOGRAPHY:

Bartsis I.N. Sistema gosudarstvennogo i municipalnogo upravlenia. Tom 1. Delo. 2019. 512s.

Vasilevich S.G. Gosudarstvennoe upravlenie. Problemu povushchenia effektivnosti.. – М.: Uniti. 2019. 544s.



Vsemirnyi bank opublikoval reiting, v ramkah kotorogo otsenivaetsa kachestvo gosudarstvennogo upravleniya v stranah mira //online.zakon.Kz>Document

Eremina S.L., Petrov A.V. Kachestvo gosudarstvennogo upravleniya. Izmerenie i uslovia dostizheniya //cyberleninka.ru>article>kachestvo-gosudartvennogo

Ivanov V.V., Korobova A.N. Gosudarstvennoe i munitisipalnoe upravlenie s ispolzovaniem informatsionnuh tehnologyi.– M.: Infra-M. 2018. 222s.

Muhina I.A. Otsenka kachastva gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya //f-ien.udsu.ru>files>assets

Reiting stran po kachestvy gosudarstvennogo upravleniya //nonevs.co>lists>contries>governance –indicators

Roy O.M. Teoria i mechanism gosudarstvennogo upravleniya – Piter. 2020. 384s.

Tyrikov A.G. Sistema gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: kluchevye vizovu - //mir-nanki.com

Tchirkunova E.K. Mezhdunarodnue i otchestvennue indikatoru kachestva gosudarstvennogo upravleniya v novoi modeli razivitia obchestva //cyberleninka.ru>article>mezhdunarodnye-i-otechestv

