

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА ОСНОВАНИИ ИНТЕГРАЛЬНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Чернушевич А.Г.

Белорусский государственный экономический университет

Модернизация системы государственного управления неразрывно связана с определением оптимальных параметров, способствующих формированию государственного управления как открытой, динамичной социальной системы. Для формирования эффективной модели государственного управления необходим комплексный анализ соотношения между политической системой, государственной властью, институтами гражданского общества, социально-экономическими стандартами и социокультурными нормами.

В условиях глобализации, изменений политической и социальной среды в мире актуализируется проблема становления адекватной системы государственного управления, способной эффективно реагировать на вызовы внешней среды.

Целью настоящего исследования является проведение сравнительного анализа эффективности государственного управления в странах постсоветского пространства на основании интегральных показателей и определение путей повышения эффективности государственного управления в Республике Беларусь.

В международной практике используются различные интегральные показатели для оценки эффективности государственного управления, которые были разработаны международными организациями. Основные из них представлены в таблице 1.

Наиболее распространенным в мировой практике показателем, применяемым для оценки эффективности государственного управления, является интегральный показатель GRICS. Данный показатель был предложен в 1990-х гг. Всемирным банком и с 1996 г. измеряется с периодичностью раз в 2 года. Показатель GRICS был разработан на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 различных источников 18 организаций, и состоит из 6 индексов, отражающих 6 параметров государственного управления.

Рассмотрим динамику индексов показателя GRICS в Республике Беларусь с 1996 по 2013 годы (таблица 2).

За рассматриваемый период существенный спад наблюдается по следующим индексам: «Право голоса и подотчетность» – в 3 раза, «Эффективность правительства» – в 2,3 раза. Значение индекса «Верховенство закона» сократилось в 1,36 раз. На столь значительное изменение индексов оказали влияние различные факторы: мировой экономический кризис 2008 года, изменения в системе национального законодательства, проводимые в стране реформы.

Значительное снижение индекса «Верховенство закона» наблюдался в период с 2000 по 2004 гг. – в 2 раза. Такие серьезные изменения вызваны внесением изменений в Конституцию Республики Беларусь. Однако уже в период с 2006 по 2013 гг. значения индекса приобретают положительную динамику и в целом значение индекса в 2013 году не сильно отличается от 1996 года.

В анализируемом периоде наблюдается положительная динамика индекса «Контроль коррупции». В свою очередь значения индексов «Качество законодательства» (наблюдаются существенные колебания в отдельные годы) и «Политическая стабильность и отсутствие насилия» (в 1996-2008 гг. наблюдалось увеличение показателя, однако после мирового кризиса 2008 г. тренд изменился) существенно не изменились в 2013 г. по сравнению с 1996 г.

Для определения путей повышения эффективности государственного управления в Республике Беларусь и улучшения позиции страны по индексам показателя GRICS, проведем сравнительный анализ динамики данных индексов в странах постсоветского пространства.

Таблица 1 – Основные показатели оценки эффективности государственного управления

Название показателя	Организация, проводящая расчет показателя	Характеристика показателя
Интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot-GRICS)	Всемирный банк	Оценка качества госуправления на основе 6 индексов по следующим параметрам: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона и контроль коррупции
Показатель оценки качества целей и прогресса реформ в стране	Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	Оценка эффективности госуправления на основе исследования качества администрирования по следующим блокам: государственная служба, управление разработкой и реализацией политики, управление государственными расходами, контроль за международными финансовыми операциями, внешний аудит, государственные закупки
Показатель кредитоспособности страны, инвестиционный рейтинг	Международные рейтинговые агентства Standart and Poog's, Moodis, инвестиционное агентство Fitch и др.	Рейтинговая оценка стране дается на основе анализа основных национальных макро- и микро- экономических показателей.
Индекс человеческого развития (ИЧР)	Комитет развития ООН	Оценка качества жизни населения страны на основе определения индексов по следующим показателям: ВНД на душу населения, ожидаемая продолжительность жизни, уровень образования населения страны.
Индекс восприятия коррупции (ИВК)	Международное агентство Transparency International	Определение качества госуправления на основе оценки степени представлений о распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков
Индекс непрозрачности	Международное агентство Price waterhouse Coopers	Определение качества госуправления на основе оценки воздействия непрозрачности страны на стоимость и эффективность капиталовложений

Примечание – Источник: собственная разработка на основе [1]

Таблица 2 – Динамика индексов показателя GRICS в Республике Беларусь с 1996 по 2013гг.

	Право голоса и подотчетность	Верховенство закона	Качество законодательства	Политическая стабильность и отсутствие насилия	Эффективность правительства	Контроль коррупции
1996	17,31	27,75	15,69	45,67	40	20
1998	22,6	23,44	4,41	46,63	25,37	32,68
2000	10,58	17,70	5,39	48,56	28,29	37,07
2004	5,77	8,61	10,29	52,88	10,24	16,59
2006	4,33	8,61	3,43	51,44	9,76	29,76
2008	6,73	16,35	8,74	63,16	12,14	31,07
2010	7,11	15,17	11,48	41,04	11	27,14
2012	6,16	18,01	12,44	45,97	17,7	36,84
2013	5,69	20,38	14,35	46,45	17,22	37,32

Примечание – Источник: собственная разработка на основе [2]

Прекратив свое существование в качестве члена СССР, Беларусь сохранила некоторые черты системы государственного управления, характерной для него. Следовательно, проблема повышения качества государственного управления существует на протяжении длительного периода времени, влияя на положение Беларуси на международном уровне.

После распада СССР 15 стран-участниц находились в равных условиях по качеству государственного управления, эффективности законодательства и т.д. Рассмотрим значения индексов показателя GRICS для бывших стран-участниц СССР в динамике за 1996-2013гг. (рисунки 1-2, таблицы 3-4).

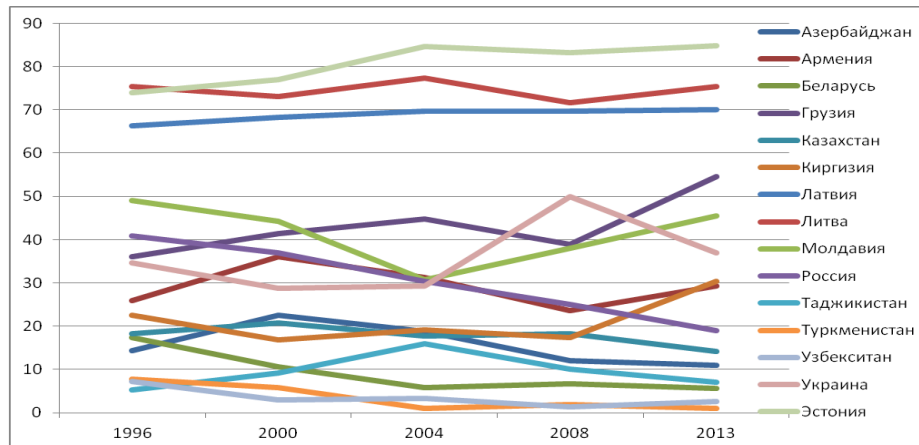


Рисунок 1 – Динамика индекса «Право голоса и подотчетность» в странах постсоветского пространства в 1996-2013 гг.

Примечание – Источник: собственная разработка на основе [2]

На графике заметно, что по данному индексу положительную тенденцию имеет несколько стран: Грузия, Киргизия, Армения, Латвия, Эстония.

Впечатляющий скачок наблюдается у Грузии. За рассматриваемый период значение индекса увеличилось на 18,44 процентных пункта. Этому поспособствовали реформы системы государственного управления, проводимые в стране с 2004 года. Как отмечают многие аналитики, опыт Грузии может быть использован другими странами постсоветского пространства. Для Российской Федерации, напротив, характерно уменьшение значения данного индекса на 15,87 процентных пункта. Такой резкий спад обусловлен реструктуризацией системы государственного управления, ошибками органов власти. В отличие от положительного опыта Грузии, Российская Федерация накопила ряд проблем, таким образом, проводимая политика в отношении права голоса и свободы слова в стране оказалась неэффективной.

Показатели Литвы, Латвии и Эстонии (с 2004 года страны входят в ЕС) находятся на высоком уровне в сравнении с остальными странами. Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан и Беларусь занимают отстающие позиции по данному индексу. Если для стран Азии это может быть обусловлено менталитетом граждан, культурными особенностями и невыгодным географическим положением, то для Беларуси, расположенной в центре Европы, имеющей все предпосылки для эффективного государственного управления, это открытый вопрос и требует дальнейшего изучения.

По индексу «Политическая стабильность и отсутствие насилия» многие страны демонстрировали впечатляющие скачки в значениях. За период с 1996 по 2013гг. значительный прогресс отмечается в следующих странах: Азербайджан – на 14,43 п.п.; Армения – на 21,39 п.п.; Беларусь – на 17,49 п.п.; Грузия – на 24,08 п.п.; Литва – на 18,61 п.п.

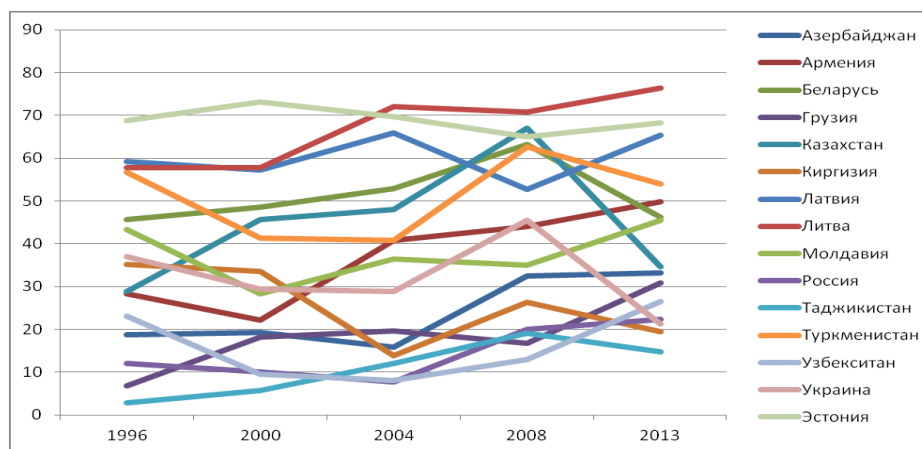


Рисунок 2 – Динамика индекса «Политическая стабильность и отсутствие насилия» для в странах постсоветского пространства в 1996-2013гг.

Примечание – Источник: собственная разработка на основе [2]

По сравнению с остальными странами в Грузии индекс увеличился на большее значение. Это еще раз подтверждает эффективность проводимых в стране реформ. Индекс в Беларуси значительно выше, чем в Российской Федерации (на 23,89п.п. выше в 2013г.), Украине (на 24,8п.п. в 2013г) и большинстве стран Азии, однако намного ниже, чем в таких странах как Армения, Туркменистан (ниже, чем в Армении на 3,6 п.п., Туркменистане – на 7,87 п.п.)

По индексу «Эффективность правительства» Беларусь находится в числе отстающих стран (в 2013 году 14 место из 15 стран бывшего СССР). С 1996-2013гг значение индекса уменьшилось на 22,78 п.п. и составило всего лишь 17,22 п.п. Отрицательная динамика данного индекса является одной из ключевых проблем для действующего правительства и требует принятия эффективных решений.

В числе лидеров по данному индексу в 2013 году были следующие страны: Эстония – 78,47, Латвия – 76,08, Литва – 73,68, Грузия - 69,38.

По индексу «Качество законодательства» значение для Беларуси с 1996 по 2013 гг. существенно не изменилось и составило в 2013 г 14,35 п.п. Таким образом, наша страна заняла 13 место из 15 рассматриваемых. Высокие значения отмечаются у Эстонии – 90,43, Литвы - 84,21, Латвии – 80,38 и Грузии – 73,68.

Значительные проблемы с качеством законодательства наблюдаются у Узбекистана (3,35 п.п. в 2013 г) и Туркменистана (1,44 п.п.).

Данные по индексу «Верховенство закона» представлены в таблице 3. По данному индексу необходимо отметить впечатляющий скачок Грузии на 45,42 п.п. с 1996 по 2013 гг. Положительная динамика отмечается у половины стран. Высокие показатели у Эстонии, Литвы и Латвии. Стоит отметить, что значения для Беларуси не сильно отличаются от значений Украины и России. Это свидетельствует о наличии ряда одинаковых проблем в государствах.

Анализируя динамику значений данного индекса необходимо отметить, что у большинства стран наблюдается положительная тенденция. Исключением являются лишь Киргизия, Молдавия, Туркменистан и Узбекистан. В таблице видно, что Грузия, Латвия и Эстония совершили большой рывок по данному индексу. В частности Грузия с 1996 по 2013 гг. улучшила свой показатель на 61,63 п.п. Беларусь также улучшила свой показатель и теперь занимает строчку выше России и Украины.

В мире наилучшие показатели по всем индексам в 2013 г. продемонстрировали следующие страны [2]:

1. «Право голоса и подотчетность»: Норвегия – 100, Дания – 99,5.

2. «Политическая стабильность и отсутствие насилия»: Гренландия – 100.
3. «Эффективность правительства»: Финляндия – 100, Сингапур – 99,5.
4. «Качество законодательства»: Сингапур – 100, Швеция – 99.
5. «Верховенство закона»: Норвегия – 100, Финляндия – 99,1.
6. «Контроль коррупции»: Дания – 100, Новая Зеландия – 99,5.

Таблица 3 – Значения индекса «Верховенство закона» в странах постсоветского пространства в 1996-2013гг.

	Верховенство закона				
	1996г	2000г	2004г	2008г	2013г
Азербайджан	12,92	14,35	20,1	23,08	30,33
Армения	34,45	36,84	38,28	46,15	45,02
Беларусь	27,75	17,7	8,61	16,35	20,38
Грузия	8,13	13,88	31,1	49,04	53,55
Казахстан	11,96	16,27	15,79	24,52	30,81
Киргизия	26,32	24,88	23,92	7,21	12,8
Латвия	52,15	55,5	67,94	73,56	72,99
Литва	60,77	58,85	67,46	70,67	73,93
Молдавия	47,37	33,01	41,63	39,9	42,65
Россия	23,44	13,4	19,14	20,19	24,64
Таджикистан	3,35	5,26	13,4	8,65	9,95
Туркменистан	8,61	11,48	4,78	6,25	6,64
Узбекистан	14,35	15,31	8,13	12,5	11,37
Украина	19,62	12,92	26,79	29,33	23,22
Эстония	62,2	66,51	80,38	85,58	86,26

Примечание – Источник: собственная разработка на основе [2]

Данные по индексу «Контроль коррупции» представлены в таблице 4.

Таким образом, качество государственного управления в Беларуси не соответствует возможностям нашей страны. По сравнению с остальными странами мы находимся далеко позади по показателям большинства индексов GRICS. В стране накопился ряд вопросов, требующих принятия эффективных решений.

На основании данного исследования можно сделать вывод о том, что в Республике Беларусь недостаточно развита система демократических институтов и независимой прессы (в 2014 г. Беларусь заняла 157 место из 180 по Всемирному индексу свободы прессы), механизмы обратной связи с гражданами, свобода слова и соблюдение прав личности. Также следует уделить внимание вопросу качества законодательства и эффективности правительства.

Одним из способов решения проблемы свободы слова может быть внесение изменений в отдельные законодательные акты с целью упрощения системы работы СМИ; участие в международных программах по защите прав человека и свободы слова.

Проблемы качества законодательства и эффективности правительства неразрывно связаны с проблемой низкого профессионализма государственных служащих. На пути повышения качества государственного управления этой проблеме должно уделяться особое внимание. Решением могут стать прохождение государственными служащими стажировок и курсов по переподготовке в зарубежных странах, ведущих белорусских вузах, участие в тренингах и семинарах в данной области [3].

Таблица 4 – Значения индекса «Контроль коррупции» для стран постсоветского пространства в динамике 1996-2013гг.

	Контроль коррупции				
	1996	2000	2004	2008	2013
Азербайджан	6,34	7,32	10,73	12,62	18,66
Армения	36,1	30,24	29,27	31,55	39,71
Беларусь	20	37,07	16,59	31,07	37,32
Грузия	4,88	20	28,78	50	66,51
Казахстан	9,27	8,29	11,22	17,96	20,1
Киргизия	36,1	26,83	13,17	9,22	11,48
Латвия	23,9	48,29	60	61,65	64,11
Литва	57,56	64,39	65,37	60,19	66,99
Молдавия	50,73	32,68	15,12	33,01	23,02
Россия	15,61	16,59	25,37	12,14	16,75
Таджикистан	4,88	9,27	9,76	11,65	10,05
Туркменистан	36,1	12,68	4,88	3,88	4,31
Узбекистан	12,2	18,05	12,2	16,5	8,13
Украина	13,17	7,8	18,05	22,82	11,96
Эстония	57,56	74,63	80,98	79,13	81,34

Примечание – Источник: собственная разработка на основе [2]

Следующим шагом в направлении повышения эффективности государственного управления является изучение положительного опыта других стран. Одной из таких стран может стать Грузия, которая совершила невероятный рывок по всем индексам рассматриваемого показателя. Реформы, которые провели власти данной страны, требуют дальнейшего глубокого изучения и определения возможностей его применения в отечественной практике.

Таким образом, обеспечение высокой эффективности государственного управления Беларуси должно быть одной из ведущих задач государства и реализовываться на основе государственной стратегической комплексной политики. Эффективные решения в данной сфере необходимы, чтобы в конечном итоге, достигнуть целей, стоящих перед государственным управлением любой страны – высокий уровень жизни и удовлетворенность населения, проживающего на его территории, а также успешность страны на международном уровне.

Литература:

1. Kaufmann, D. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007 / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi // The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program [Электронный ресурс]. – Washington, 2008 – 102 p. – Режим доступа: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386/ – Дата доступа: 21.03.2015
2. The official site of the Worldbank // The Worldwide Governance Indicators (WGI) project [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports/> – Дата доступа: 21.03.2015
3. Чугунов, А. В. Россия и глобальное информационное общество: интерактивность власти и имидж государства / А.В. Чугунов // Имидж государства/региона: современные подходы: новые идеи в теории и практике коммуникации // Сборник научных трудов. – Роза мира, 2009. – 264 с.