

УДК 332.024.2

DOI: 10.17223/19988648/32/3

**С.Л. Еремина А.В. Петров**

## **КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ИЗМЕРЕНИЕ И УСЛОВИЯ ДОСТИЖЕНИЯ**

*Статья посвящена проблеме влияния качества государственного управления на дифференциацию качества жизни граждан РФ в различных регионах. Выявленные в результате анализа компоненты «качества государственного управления» были декомпозированы в показатели и методом мин/макс проведена оценка качества государственного управления за период 2010–2012 гг. Это позволило определить ключевые компоненты и показатели, приводящие к максимальному разрыву между федеральными округами РФ по показателю «качество государственного управления».*

*Ключевые слова: качество, метод мин/макс, результат, удовлетворенность, государственная услуга, разрыв.*

В Российской Федерации имеет место существенный разрыв среди регионов не только по наличию и доступности ресурсов, но и их использованию, что требует повышения качества государственного управления. Для выяснения этого вопроса нами поставлены следующие задачи:

1. Оценить уровень наличия, доступности, использования ресурсов и «результата» в федеративных государствах ОЭСР и РФ на разных уровнях государственного управления (центральное, региональное (штат, муниципалитет)).

2. Сформировать набор показателей, отражающих понятие «качество государственного управления (через оказание государственной услуги)».

3. Методом мин/макс провести оценку качества оказания государственных услуг в регионах РФ.

Россия должна минимизировать неравенство в экономическом развитии регионов, которое усилилось в течение последнего десятилетия<sup>1</sup>. Проводятся исследования дифференциации регионов по различным признакам (например, уровню экологизации и социоэкономического состояния), результаты которых составляют информационную основу актуализации государственной политики устойчивого развития [1. С. 44].

Опыт институциональных проблем недавнего финансового, экономического и социального кризиса способствовал широкомасштабным исследованиям роли правительства в современной экономике и обществе. По мнению большинства экспертов и аналитиков, и это стало аксиомой, правительства должны создавать условия, которые будут способствовать росту экономики, благосостояния граждан, а также:

---

<sup>1</sup> О Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» (ред. от 22 июня 2006 г.). Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 717 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=337480;dst=100009>

- более справедливо перераспределять доходы;
- регулировать деятельность бизнеса и частных лиц во имя общего блага;
- поставлять населению общественные блага и услуги соответствующего качества и необходимого объема.

И все это в условиях финансовых ограничений и давления со стороны демографической ситуации (старение населения).

Органы государственной и муниципальной власти являются основными поставщиками общественных благ (коммунальных услуг, судебных, образования, здравоохранения, общественной безопасности и т.п.), распределенных по разным уровням власти.

В большинстве стран-членов ОЭСР предоставление этих услуг, за исключением судебных, в основном является обязанностью органов *местного* самоуправления. В 2012 г. в среднем в этих странах самым высоким было доверие к полиции (72% респондентов), к здравоохранению (71%), к образованию (66%) и, наконец, к судебной системе (50%). Что касается оценок систем образования государств, например Восточной Европы, то они существенно различаются (рис. 1).

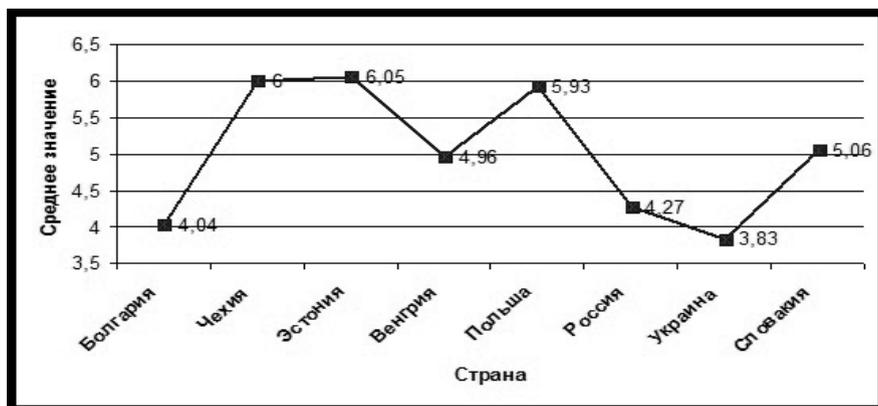


Рис. 1. Средневзвешенные показатели удовлетворенности<sup>1</sup> системой образования респондентами стран Восточной Европы<sup>2</sup>

В России основные вопросы жизнеобеспечения также являются предметом полномочий *местных* органов власти, но здравоохранение и часть полномочий по дошкольному образованию с 2014 г. переданы с местного уровня на уровень субъекта Федерации<sup>3</sup>. В Российской Федерации правоохранитель-

<sup>1</sup> По шкале от 0 (полностью не удовлетворен) до 10 (полностью удовлетворен) ESS, 2010.

<sup>2</sup> EPSI rating (Общеввропейский индекс удовлетворенности потребителей и персонала), 2013 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.epsi-rating.ru/epsi\\_rating\\_socialindustry\\_ru\\_2013.html](http://www.epsi-rating.ru/epsi_rating_socialindustry_ru_2013.html)

<sup>3</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ. Ст. 9. Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц организаций за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosminzdrav.ru/documents/7025-federalnyy-zakon-323-fz-ot-21-noyabrya-2011-g>.

ным учреждениям доверяют 46% жителей России, тогда как три года назад этот показатель составлял 40%<sup>1</sup>. По уровню оценок образовательной системы Россия (4,27) близка к Болгарии (4,01) и Украине (3,83).

В России социальная сфера (рис. 2) оценивается достаточно низко (65 баллов) по сравнению с отраслями, представляющими коммерческий сектор (в среднем выше 70 баллов). Чаще всего причина столь низких оценок кроется в отсутствии конкуренции, неспособности обеспечить стабильный уровень высокого качества услуг и, как следствие, в низкой эффективности управления и расходования бюджетных средств. Удовлетворенность россиян системой здравоохранения остается на очень низком уровне (54,0 балла из 100), хотя это на 1,2% выше предыдущего года (статистически незначимое изменение). В целом сложившийся уровень регионального здравоохранения в федеративном государстве недостаточно эффективен и не соответствует конституционным правам граждан [2. С. 23].

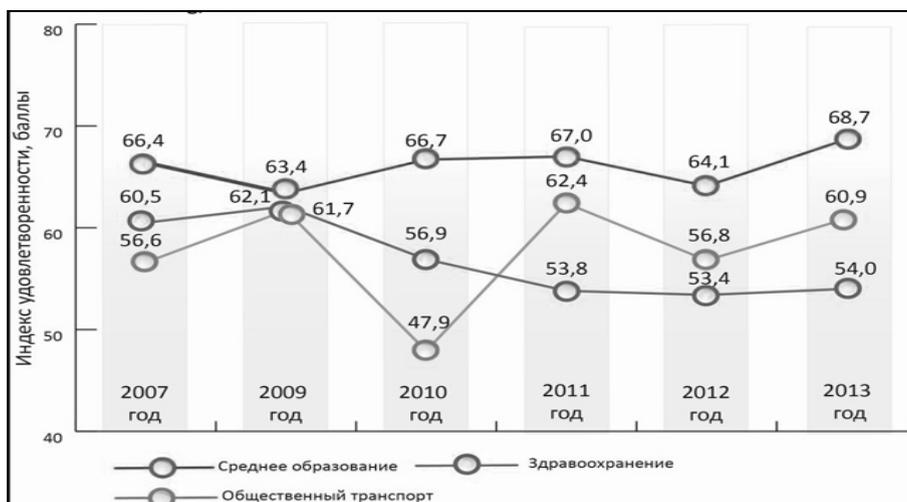


Рис. 2. Динамика индекса удовлетворенности потребителей социального сектора, 2007–2013 гг.<sup>2</sup>

Остальные отрасли социальной сферы показали положительную динамику удовлетворенности потребителей. Так, индекс удовлетворенности потребителей средним образованием вырос на 7,2% по сравнению с предыдущим годом и достиг уровня 68,7 балла. Это максимальный результат начиная с 2007 г. В среднем россияне стали лучше оценивать работу системы школьного образования<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Все больше россиян доверяют полиции – Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.m24.ru/articles/29487>

<sup>2</sup> EPSI rating (Общеввропейский индекс удовлетворенности потребителей и персонала), 2013 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.epsi-rating.ru/epsi\\_rating\\_socialindustry\\_ru\\_2013.html](http://www.epsi-rating.ru/epsi_rating_socialindustry_ru_2013.html)

<sup>3</sup> Там же.

На 7,3% (60,9 балла из 100) выросла удовлетворенность потребителей общественным транспортом. Данный сектор на протяжении последних лет демонстрировал крайнюю неустойчивость качества работы, но внимание руководителей регионов к развитию транспортной системы, небольшое улучшение качества транспортных услуг при обслуживании потребителей и отсутствие серьезного повышения стоимости проезда за последний год положительно сказались на росте удовлетворенности потребителей.

Данные показатели напрямую связаны с наличием финансовых ресурсов, системой межбюджетных отношений в стране и более справедливым распределением доходов, что позволяет выравнять «правила игры» для граждан. Правительство РФ приняло «Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов», где важнейшим принципом является минимизация рисков несбалансированности бюджетов<sup>1</sup>.

Улучшение соотношения между вложенными средствами и произведенным с их помощью продуктом (эффективность) как способ контроля расходов является одной из ключевых задач правительства стран [3].

Стандартной мерой эффективности *налоговых органов* являются «затраты на сбор» – сравнение годовых расходов на администрирование и общей суммы налогов и сборов за финансовый год. В большинстве стран сокращение доли затрат между 2005 и 2008 гг. происходило благодаря сокращению расходов. С другой стороны, в некоторых налоговых органах наблюдается инверсия тенденции: доля затрат за период с 2008 по 2011 г. увеличилась, скорее всего, из-за сокращения налоговых поступлений в связи с последствиями экономического кризиса. Но международные сопоставления эффективности налогового администрирования необходимо проводить осторожно, так как разнообразны факторы, влияющие на показатели эффективности. Ими, в частности, являются:

- различия налоговых ставок и общего налогового бремени;
- набор и характер собираемых налогов;
- макроэкономические условия, влияющие на налоговые поступления;
- различия в структуре основных затрат в результате институциональных механизмов (например, в Италии налоговое администрирование осуществляет несколько органов);
- осуществление неналоговых функций (например, таможенных).

Центральные правительства предоставляют различную степень суверенитета субнациональным правительствам. Субнациональные правительства обязаны соблюдать жесткие налогово-бюджетные правила, и, в частности, ограничены в привлечении заемных средств.

В России по состоянию на 1 февраля 2014 г. суммарный долг регионов и муниципалитетов превысил 2 трлн руб., это 31% собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированных бюджетов регионов без учета трансфертов. Объем долга превышает собственные доходы в Республике Мордовия и Чукотском АО (рис. 3), к ним приближаются Республика Северная Осетия, Саратовская, Смоленская, Белгородская, Костромская, Вологод-

---

<sup>1</sup> Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/media/files/41d47b423d16db7f8be6.pdf>

ская и Пензенская области. Объем долга превышает половину собственных доходов в 34 регионах. В результате дефицит региональных бюджетов в 2014 г. может вырасти до 1,2% ВВП. Региональный долг (без учета муниципальных бюджетов) за 11 месяцев 2013 г. по всем субъектам вырос на 10,1% в номинальном выражении, а без учета г. Москвы и Московской области – на 17,2% (рис. 3).

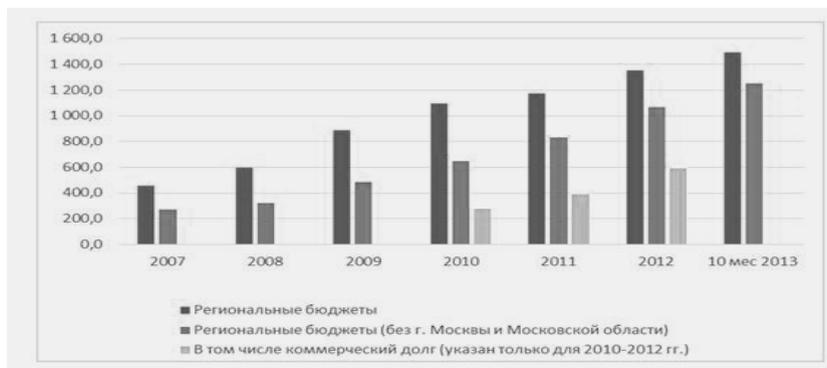


Рис. 3. Региональный долг субъектов РФ в 2007–2013 гг.

В ОЭСР доходная база субнациональных правительств в большинстве случаев небольшая по сравнению с центральными органами власти. В 2011 г. в среднем по странам-членам ОЭСР центральные правительства имели бюджетный дефицит 3,2% ВВП, всего на 0,2% ниже, чем региональные. Как следствие, регионам необходимы трансферты от центральных правительств.

В целом уровень субнационального долга не существенно выше в странах-членах ОЭСР, за исключением нескольких (в основном федеративных и квазифедеративных) стран. В 2011 г. государственный долг составлял в среднем 11,8% ВВП, в том числе долги местного уровня находились в диапазоне от 1,3% ВВП в Греции до 38% – в Японии. В Канаде, Германии, США (государственные и местные органы власти) и Испании доля долга правительства штатов в ВВП составляла соответственно 53,3; 26,0; 24,7 и 18,7%. В Великобритании субнациональный долг сократился на 7,1%. Значительное снижение доли субнационального долга произошло в Японии, Нидерландах и США. Поэтому центральные правительства часто предлагают региональным властям строгие бюджетные правила и требуют участия в национальных усилиях по консолидации<sup>2</sup>.

Возможности по сбору налогов и взносов влияют на уровень собираемости государственных доходов на разных ступенях государственного управле-

<sup>1</sup> Силуанов А. Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2013 г. Гайдаровский форум, 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iep.ru/kommentarii/itogi-ispolneniia-konsolidirovannykh-byudzhetov-subektov-rf-v-2013-g.html>

<sup>2</sup> Органы государственного управления состоят из центрального, региональных и местных властей, а также фондов социального обеспечения. «Правительство штата» применимо только к девяти странам ОЭСР, которые являются федеративными: Австралия, Австрия, Бельгия, Германия, Испания (квазифедеративная страна), Канада, Мексика, США и Швейцария

ния. Сумму налогов, собранных субцентральными правительствами, можно считать признаком их фискальной автономии.

В 2011 г. большинство общих государственных доходов (60,3%) стран-членов ОЭСР было сконцентрировано в центральных правительствах. Субцентральные правительства (штатов и местные) собирали в среднем 21% от общей суммы; оставшиеся 18,7% были собраны за счет фондов социального страхования.

Центральные правительства собирают более 85% общих государственных доходов, в том числе Великобритании – 90,6%, Новой Зеландии – 89,6% и Норвегии – 86,2%. Нецентральные правительства восьми стран-членов ОЭСР, в том числе три не федеративных, собирают менее половины доходов: Финляндия – 42,9%, Франция – 34,1% и Япония – 24,1%. Органы местного самоуправления Японии и Скандинавских стран, за исключением Норвегии, собирают относительно большую долю общих доходов – в среднем 31,2% по сравнению со средним по ОЭСР 13,3%. Среди девяти федеративных стран наибольшую долю доходов собирают правительства штатов в США (46%), Канаде (43,2%) и Австралии (38,8%). Во Франции почти половина всех государственных доходов собирается с помощью фондов социального страхования<sup>1</sup>.

В период с 2001 по 2011 г. доля доходов, собираемых центральными правительствами, в среднем в странах-членах ОЭСР снизилась на 1,7%. Напротив, доля субцентральных правительств увеличилась на 1,3%. Только в семи странах наблюдался рост доли доходов центрального правительства: Дании (9,4%), Венгрии (8,2%), Норвегии (4,0%), Греции (3,3%), Германии (2,4%), Швейцарии (1,6%) и Португалии (0,1%).

В Российской Федерации в 2013 г. доходы федерального бюджета (до предоставления межбюджетных трансфертов) составляли 52,4%, доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ – 29,3%, доля доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов – 18,1%<sup>2</sup>. Совокупный доход бюджетов регионов в абсолютном выражении увеличился на 1,7%, расход – на 6%. Доходы 28 регионов снизились: в Тюменской области (без округов) – на 28%, в Новгородской области – на 19%, в Чечне – на 16%. Только шесть регионов полностью покрыли свои расходы за счет доходов. Совокупный профицит этих регионов составил менее 27 млрд руб. Остальным 77 регионам не хватило 666 млрд руб. Самый большой дефицит бюджета сложился на Чукотке (52%), в Тюменской области (26%, без учета округов), Краснодарском крае (23%) и Новгородской области (22%)<sup>3</sup>. В целях обеспечения равной доступности государственных услуг гражданам на всей территории Российской Федерации из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются выравнивающие трансферты, величина которых зависит от уровня бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федера-

<sup>1</sup> Government at a Glance 2013 [Electronic resource]. URL: <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/4213208e5.pdf?expires=1385>

<sup>2</sup> Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/media/file/s/41d47b423d16db7f8be6.pdf>

<sup>3</sup> Минфин: дефицит бюджетов регионов вырос в 2,2 раза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vestfinance.ru/articles/39503>

ции, определяемого через соотношение между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом региона, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем консолидированного бюджета субъекта Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя [4. С. 12; 5].

Различные уровни власти по-разному отвечают за *финансирование общественных благ и услуг и перераспределение доходов*. Более высокий уровень автономии субцентрального уровня власти позволяет лучше формировать политику и программы.

В 2011 г. в среднем в странах-членах ОЭСР 46% расходов консолидированного бюджета было предпринято центральными правительствами. Субнациональные правительства (региональные и местные) покрыли 32% и фонды социального обеспечения – оставшиеся 68%. В России доля расходов федерального бюджета составляет 37%, доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2014 г. – 34% и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – 29%<sup>1</sup>.

Тем не менее уровень бюджетной децентрализации значительно варьируется от страны к стране. В Ирландии, например, 76,4% общей суммы расходов осуществляется центральным правительством, увеличившись на 27,1% по сравнению с 2001 г. В отличие от этого, на правительства штатов приходится менее 20% общего объема расходов в Германии и Швейцарии (оба – федеративные государства).

В общем центральные правительства тратят относительно большую долю своих бюджетов на социальную защиту (пенсии и пособия по безработице), общие государственные услуги (содержание исполнительных и законодательных органов власти, оплату государственного долга) и защиту. Более чем в половине стран-членов ОЭСР расходы на социальную защиту составляют наибольшую долю центральных бюджетов и бюджетов штатов. В Бельгии и Испании центральные правительства выделяют более 60% своего бюджета на общие государственные услуги.

Government at a Glance<sup>2</sup> измеряет качество государственного управления (предоставляемых услуг) с помощью четырех показателей:

- 1) доступность;
- 2) оперативность;
- 3) надежность;
- 4) удовлетворенность граждан ключевыми государственными услугами:
  - образованием;
  - здравоохранением;

---

<sup>1</sup> Минфин: дефицит бюджетов регионов вырос в 2,2 раза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/39503>

<sup>2</sup> Government at a Glance 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd-ili-brary.org/docserver/download/4213208e5.pdf?expires=1385>

- правосудием;
- налоговым администрированием.

Институт информации здравоохранения Канады (Canadian Institute for Health Information – CIHI) рассматривает систему здравоохранения как комплекс мероприятий и действий, основной целью которых является улучшение здоровья через предоставление государственных и частных медицинских услуг [6. С. 2], и оценивает эффективность (соотношение цены и качества на душу населения) региональной системы здравоохранения по 46 показателям, агрегированным в четыре емкие группы - компоненты:

- наличие ресурсов;
- использование ресурсов;
- доступ к ресурсам;
- клиническая эффективность медицинских товаров и услуг<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что измерение наличия медицинских ресурсов является ценным, оно не дает информации об их использовании. Таким образом, просто изобилие лечебных ресурсов необязательно означает, что они используются; именно поэтому в оценку эффективности важно также включать объем оказанных услуг или уровень использования ресурсов [7. С. 24–32]. Что же касается доступности, то при её измерении здравоохранения сосредотачивают внимание, прежде всего, на времени ожидания [8. С. 17]. Включение показателя «клиническая эффективность» аргументировано утверждением, что достижение определенного уровня здоровья, хотя и имеет большое значение, является продуктом как медицинских, так и немедицинских детерминант и, таким образом, необязательно является объективным измерителем эффективности функционирования системы здравоохранения [9. С. 5–13]. Фактически вклад медицинских и клинических услуг обычно оценивается в диапазоне от 10 до 25% получаемых результатов, поэтому данная методика не использует результаты здоровья (например, продолжительность жизни) для измерения соотношения цены и качества системы здравоохранения, а использует измерение «качество клинической эффективности» [10. С. 305–341; 11. С. 81–140].

Методика основана на методе мин/макс, состоящем из ряда последовательных шагов<sup>2</sup>:

1. Если *предпочтительными* являются более *высокие* значения (например, обеспеченность чем-либо), расчет производится по формуле (уровень региона – минимум (ранг региона))

$$\frac{\text{.....}}{\text{.....}} \times 10^* \quad (1)$$

(макс (ранг региона) – мин (ранг региона))

2. Если *предпочтительными* являются более *низкие* значения (например, время ожидания), расчет производится по формуле

<sup>1</sup> Barua B. Provincial Healthcare Index 2013 // Studies in Health Policy, 2013, 1: 76 p. [Electronic resource]. URL: <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/provincial-healthcare-index-2013.pdf>

<sup>2</sup> Уравнения MINMAX обычно используются для стандартизированных в баллах композитных индексов, как и в Программе ООН Индекс человеческого развития (2011).

$$\frac{(\text{макс (ранг региона)} - \text{уровень региона})}{(\text{макс (ранг региона)} - \text{мин (ранг региона)})} \times 10^*, \quad (2)$$

\* – дробь умножается на 10 [(1) и (2)], так как по каждому показателю принимается стандартная оценка по шкале от 0 до 10.

3. Результаты по каждому показателю из субкомпонент агрегируются, суммируются мин/макс баллы по каждому показателю, а затем еще раз, с использованием метода мин/макс, провинциям присваиваются баллы по шкале от 0 до 10 для каждой субкомпоненты.

4. Рассчитанные коэффициенты субкомпонент далее агрегируются с помощью то же метода, но на этот раз с помощью субоценки компонент, а не показателей. Это дает провинциям оценку по шкале от 0 до 10 для каждой компоненты (например, наличия ресурсов).

5. Баллы «оценки» всех четырех компонент суммируются и агрегируются на основе метода мин/макс для оценки общих затрат по каждой провинции по шкале от 0 до 10.

6. Наконец, оценка суммируется и в последний раз используется расчет мин/макс, чтобы дать региону полную оценку эффективности на основе отношения затрат и результатов по шкале от 0 до 10.

Для оценки качества регионального управления Российской Федерации используем подход, предложенный Институтом информации здравоохранения Канады<sup>1</sup> и Government at a Glance. На основе имеющихся данных о состоянии систем регионального управления федеральных округов РФ и мин/макс (макс/мин) метода измерим индекс регионального управления (отношение ресурсы / результат) РФ.

В частности, в расчет индекса регионального управления включим показатели, представленные в Единой межведомственной информационно-статистической системе, раздел «Росстат и другие субъекты официального статистического учета», который включает четыре группы показателей, например, для оценки эффективности деятельности<sup>2</sup>:

- органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (78 показателей);
- органов местного самоуправления, городских округов и муниципальных районов (4 показателя);
- руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (17 показателей);
- высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созда-

<sup>1</sup> Barua B. Provincial Healthcare Index 2013 // Studies in Health Policy, 2013, 1: 76 p. [Electronic resource]. URL: <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/provincial-healthcare-index-2013.pdf>

<sup>2</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система. Росстат и другие субъекты официального статистического учета [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do>

нию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (6 показателей).

Поскольку для аргументации гипотезы нам необходимо «оценить качество регионального управления», используем показатели, представленные официальной статистикой. Для этого сформируем три группы (наличие, доступность и использование ресурсов) компонент, в каждой из которых выберем от 4 до 7 показателей, а именно:

1. *Наличие ресурсов – 6 показателей:*

- количество жилых помещений (квартир) в расчете на 1 тыс. человек населения, в том числе введенных в действие за год;
- объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств);
- реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников в сравнении с предыдущим периодом (процент, январь – декабрь);
- число выпускников сузов, получивших образование за счет средств субъекта Федерации;
- число государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования субъекта Российской Федерации;
- число субъектов хозяйственной деятельности.

2. *Доступность ресурсов – 7 показателей* (процент от числа опрошенных) – удовлетворенность:

- деятельностью органов исполнительной власти;
- жилищно-коммунальными услугами;
- информационной открытостью органов исполнительной власти;
- качеством общего образования;
- медицинской помощью;
- обеспеченностью безопасности граждан;
- условиями для занятия физической культурой и спортом.

3. *Использование ресурсов регионального управления – 4 показателя:*

- доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в общеобразовательных учреждениях;
- материнская смертность на 100000 младенцев, родившихся живыми;
- оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- оценка населением уровня криминогенности в субъекте Российской Федерации (процент от числа опрошенных).

Затем добавим к этим показателям условно «результаты» деятельности субъекта РФ 4 показателя:

- численность занятых в органах исполнительной власти субъекта РФ на 10 тыс. человек населения;
- расходы на финансирование ЖКХ;
- отношение объема государственного долга субъекта РФ к общему годовому объему доходов бюджета субъекта РФ;
- доля налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных районов в общем объеме доходов бюджетов муниципальных районов (без учета субвенций).

И методом мин/макс оценим эффективность регионального управления.

Далее выявим динамику влияния того или иного фактора (компонента) на показатель за 2009–2011 гг.

Для иллюстрации примененной методологии приведем пример расчета одного из показателей компоненты «наличие ресурсов», например за 2011 г., последний, по которому имеются данные. Одним из показателей выберем «количество жилых помещений (квартир) в расчете на 1 тыс. человек населения, в том числе введенных в действие за год» (табл. 1, рис. 4).

Таблица 1. Количество жилых помещений (квартир) в расчете на 1 тыс. человек населения, в том числе введенных в действие за год

Федеральный округ	2010		2011		2012		2013	
	Значение, среднее	Коэффициент мин/макс						
1	2	3= мин/макс (2)	4	5= мин/макс (4)	6	7= мин/макс (6)	8	9= мин/макс (8)
Центральный	4,73	6,64	5,05	7,45	5,21	5,35	6,09	5,98
Северо-Западный	<b>5,71</b>	<b>10,</b>	5,70	9,4	5,79	6,62	6,66	7,33
Южный	4,5	5,86	4,4	5,49	4,75	4,34	5,15	3,73
Северо-Кавказский	<b>2,79</b>	<b>0,0</b>	<b>2,57</b>	<b>0,0</b>	<b>2,77</b>	<b>0,0</b>	<b>3,59</b>	<b>0,0</b>
Приволжский	4,83	6,99	5,50	8,8	5,74	6,51	6,41	6,72
Уральский	4,78	6,83	<b>5,9</b>	10,	<b>7,33</b>	10,	<b>7,78</b>	10,
Сибирский	4,55	6,02	5,02	7,37	5,33	5,62	5,9	5,51
Дальневосточный	3,24	1,57	3,9	3,99	4,1	2,91	4,48	2,13
Значение максимум	5,71		5,9		7,33		7,78	
Значение минимум	2,79		2,57		2,77		3,59	
<b>Разрыв, раз</b>	<b>2,05</b>		<b>2,30</b>		<b>2,65</b>		<b>2,17</b>	

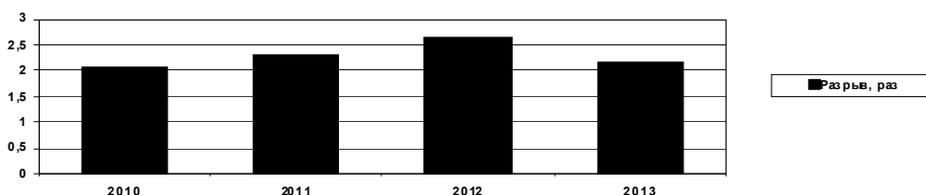


Рис. 4. Динамика разрыва между федеральными округами по показателю «количество жилых помещений (квартир) в расчете на 1 тыс. человек населения, в том числе введенных в действие за год», 2010–2013 гг.

Как видно из табл. 1, из года в год минимальное значение показателя отмечается в Северо-Кавказском федеральном округе, а максимальное (кроме 2010 г.) принадлежит Уральскому федеральному округу и разрыв между округами только увеличивается: от 2,05 в 2010 г. до 2,65 в 2012 г., лишь немного сократившись в 2013 г. – до 2,17 раза.

Графическое представление данных (рис. 5) позволит продемонстрировать динамику этого показателя (коэффициент мин/макс (нечетные столбцы)) за 2010–2013 гг., выявить федеральный округ-лидер и разброс по федеральным округам.

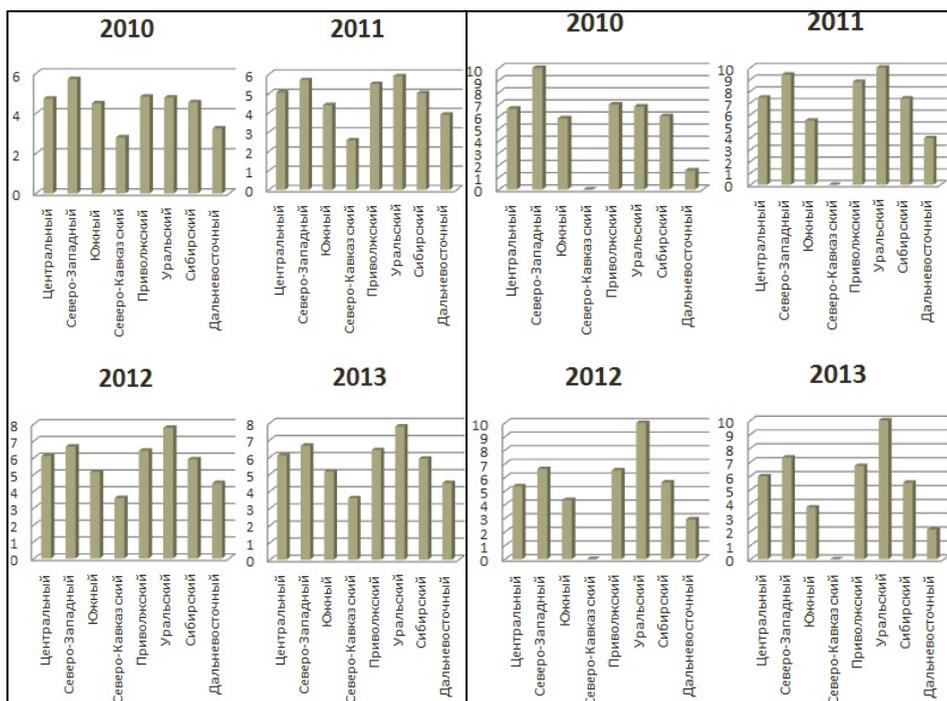


Рис. 5. Количество жилых помещений в расчете на 1 тыс. человек населения, среднее значение по округу (слева) и мин/макс среднего значения по округу (справа)

Как следует из расчетов, в 2010 г. лидером был Северо-Западный федеральный округ, хотя все округа (кроме Северо-Кавказского) имели приблизительно равное количество жилых помещений (квартир) в расчете на 1 тыс. человек населения. За четыре года постоянный рост и безусловное лидерство были присущи Уральскому федеральному округу, хотя разрыв между округом-лидером и округом, наименее обеспеченным жилыми помещениями (квартирами) (Северо-Кавказский федеральный округ), остался двукратным, несмотря на рост обеспеченности жильем в Северо-Кавказском федеральном округе.

Проверка достоверности полученных результатов требует построения диаграммы абсолютных значений показателя. Как видим, динамика на обоих

графиках практически полностью повторяется, что, безусловно, свидетельствует о достоверности проведенных расчетов.

Теперь приведем график показателя «наличие ресурсов», так как «количество жилых помещений (квартир) в расчете на 1 тыс. человек населения» - только один из 6 показателей. Это позволит нам определить, насколько показатель «количество жилых помещений (квартир) в расчете на 1 тыс. человек населения» повлиял на общий результат по компоненте (табл. 2, рис. 6).

Таблица 2. Наличие ресурсов

Наличие ресурсов								
Федеральный округ	2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	Значение, среднее	Коэффициент мин/макс						
Центральный	28,69	4,99	29,6	4,76	27,7	4,55	28,83	4,60
Северо-Западный	28,95	5,04	26,345	4,15	21,15	3,32	22,21	3,33
Южный	23,11	3,86	24,705	3,84	27,51	4,52	27,45	4,33
Северо-Кавказский	<b>4,08</b>	<b>0,00</b>	<b>4,185</b>	<b>0,00</b>	<b>3,53</b>	<b>0,00</b>	<b>4,79</b>	<b>0,00</b>
Приволжский	32,79	5,82	35,3	5,82	34,6	5,85	38,31	6,41
Уральский	<b>53,42</b>	<b>10,00</b>	<b>57,62</b>	<b>10,00</b>	<b>56,61</b>	<b>10,00</b>	<b>57,08</b>	<b>10,00</b>
Сибирский	23,88	4,01	25,77	4,04	24,94	4,03	23,75	3,63
Дальневосточный	17,08	2,63	16,46	2,30	14,58	2,08	14,17	1,79
Значение-максимум	53,42		57,62		56,61		57,08	
Значение-минимум	4,08		4,185		3,53		4,79	
Разрыв, разы	<b>13,09</b>		<b>13,77</b>		<b>16,04</b>		<b>11,92</b>	

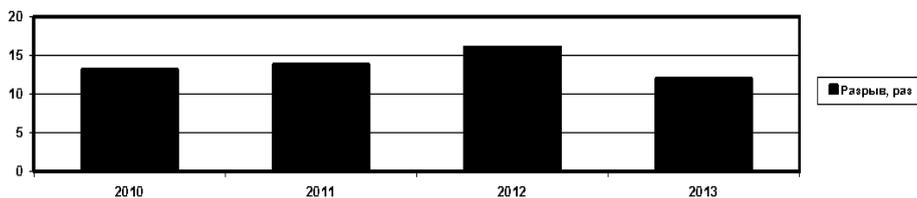


Рис. 6. Динамика разрыва между федеральными округами по компоненте «наличие ресурсов», 2010–2013 гг.

Здесь разрыв между наиболее (стабильно Уральский федеральный округ) и наименее (стабильно Северо-Кавказский федеральный округ) обеспеченным ресурсами федеральными округами еще больше и превышает 13 раз, также увеличиваясь с 2010 по 2012 г. и сокращаясь в 2013 г., но в любом случае почти в 12 раз отличаясь один от другого, что наглядно демонстрирует

Таблица 3. Показатели качества регионального управления, федеральные округа РФ, 2010 г.

Федеральный округ	Итого ресурсы							Итого результат РУ		Соотношение ресурсы / результат 9=6+8	Соотношение ресурсы / результат 10= мин/макс/9
	2 наличие	3 использование	4 доступность	5=Σ2,4	6= мин/макс/5	7	8= мин/макс/ 7				
1											
Центральный	4,99	4,57	6,44	16	4,86	26,25	10,00	14,86	8,20		
Северо-Западный	5,04	10,00	0,00	15,04	4,50	20,36	6,97	11,47	6,33		
Южный	3,86	2,21	5,52	11,59	3,23	20,42	7,00	10,23	5,64		
Северо-Кавказский	4,08	2,52	0,33	2,85	0,00	6,81	0,00		0,00		
Приволжский	5,82	2,73	4,95	13,5	3,93	14,05	3,72	7,65	4,22		
Уральский	10,00	9,92	10,00	29,92	10,00	22,62	8,13	18,13	10,00		
Сибирский	4,01	0,00	6,72	10,73	2,91	20,99	7,29	10,2	5,63		
Дальневосточный	2,63	1,61	4,13	8,37	2,04	19,05	6,30	8,34	4,60		
Значение-максимум	10,00	10,00	10,00			26,25					
Значение-минимум	2,63	1,61	0,00			6,81					
Разрыв, разы	3,80	6,2	10			3,86					



Таблица 5. Показатели качества регионального управления, федеральные округа РФ, 2012 г.

Федеральный округ	Итого ресурсы							Итого результат РУ	Соотношение ресурсы/результат 9=6+8	Соотношение ресурсы/результат 10= мин/макс/9
	2 наличие	3 использование	4 доступность	5=Σ2:4	6=мин/макс/5	7	8= мин/макс/7			
1										
Центральный	4,55	8,54	Нет данных	13,09	5,98	27,14	10,00	15,98	8,97	
Северо-Западный	3,32	6,63	Нет данных	9,95	3,79	20,05	6,49	10,28	5,65	
Южный	4,52	0,00	Нет данных	4,52	0,00	20,13	6,53	6,53	3,47	
Северо-Кавказский	3,53	5,33	Нет данных	5,33	0,57	6,94	0,00	0,57	0,00	
Приволжский	5,85	9,09	Нет данных	14,94	7,27	14,41	3,70	10,97	6,05	
Уральский	10,00	8,85	Нет данных	18,85	10,00	22,59	7,75	17,75	10,00	
Сибирский	4,03	3,16	Нет данных	7,19	1,86	21,03	6,98	8,84	4,81	
Дальневосточный		10,00	Нет данных	12,08	5,28	19,67	6,30	11,58	6,41	
Значение-максимум	10,00	10,00				27,14				
Значение-минимум	2,08	0				6,94				
Разрыв, разы	4,8	10				3,91				

Таблица 6. Качество регионального управления, федеральные округа РФ

Федеральный округ	2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	Коэф-фициент 2	мин/макс 3= мин/макс (2)	Коэф-фициент 4	мин/макс 5= мин/макс (4)	Коэф-фициент 6	мин/макс 7= мин/макс (6)
1						
Центральный	14,86	8,20	14,19	8,15	15,98	8,97
Северо-Западный	11,47	6,33	10	5,74	10,28	5,65
Южный	10,23	5,64	6,98	4,01	6,53	3,47
Северо - Кавказский	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57	0,00
Приволжский	7,65	4,22	8,87	5,09	10,97	6,05
Уральский	18,13	10,00	17,41	10,00	17,75	10,00
Сибирский	10,2	5,63	8,78	5,04	8,84	4,81
Дальневосточный	8,34	4,60	8,4	4,82	11,58	6,41
Значение - максимум	18,13		17,41		17,75	
Значение минимум	0,00		0,00		0,57	
Разрыв, разы	18,13		17,41		17,75	

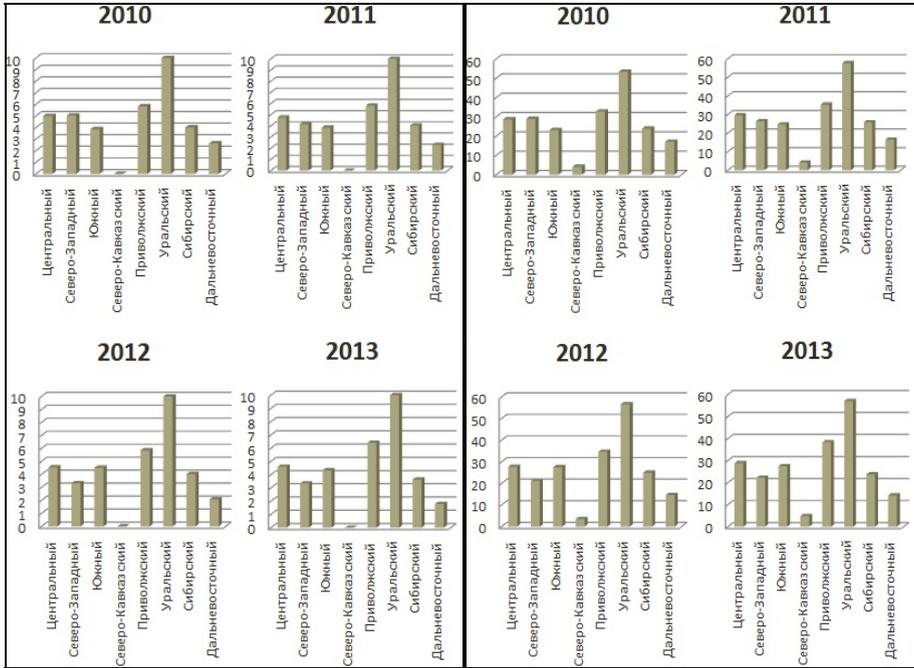


Рис. 7. Наличие ресурсов, среднее значение по округу (слева) и мин/макс среднего значения по округу (справа)

рис. 7. Сравнение компонентов свидетельствует о том, что динамика по компоненте и по показателю совпадают, т.е. можно предположить, что все показатели компоненты «наличие ресурсов» оказывают примерно одинаковое влияние на общую динамику.

Используя ту же методологию, сгруппируем проведенные расчеты по всем показателям и компонентам, правда, по всем показателям есть данные только за три года: 2010–2012 гг. (табл. 3–6), и приведем диаграммы (рис. 8, 9, 10).

Таким образом, наибольшее влияние на разрыв «качества государственного управления» между федеральными округами в 2010 г. оказала компонента «доступность» ресурсов. Это может стать основой для разработки рекомендаций: повышение доступности ресурсов позволит выровнять положение в федеральных округах и обеспечит искомое повышение качества государственного управления в России.

Как видно из рис. 9, в 2011 г. две компоненты – «использование» и «доступность» оказали практически равное влияние на наличие разрыва в федеральных округах. То, что в 2010 г. наихудшее влияние оказывала компонента «доступность», а в 2011 г. еще и «использование», свидетельствует об увеличении разрыва и означает снижение качества государственного управления.

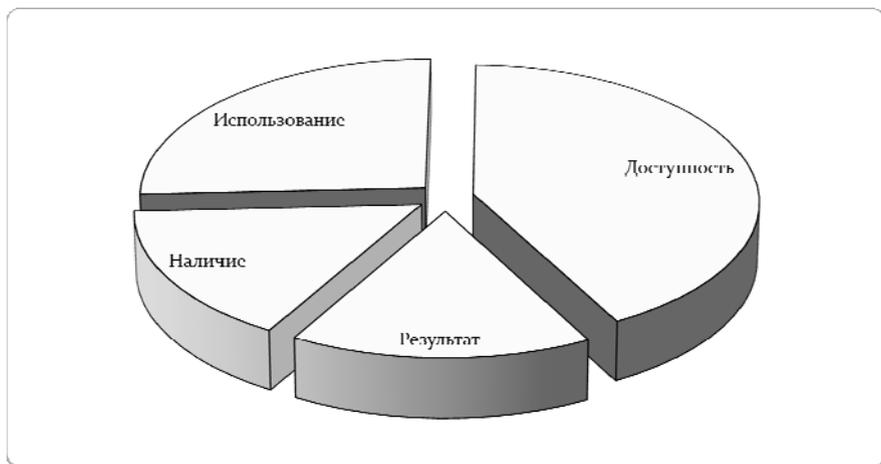


Рис. 8. Разрыв показателей качества регионального управления по федеральным округам РФ, 2010 г.

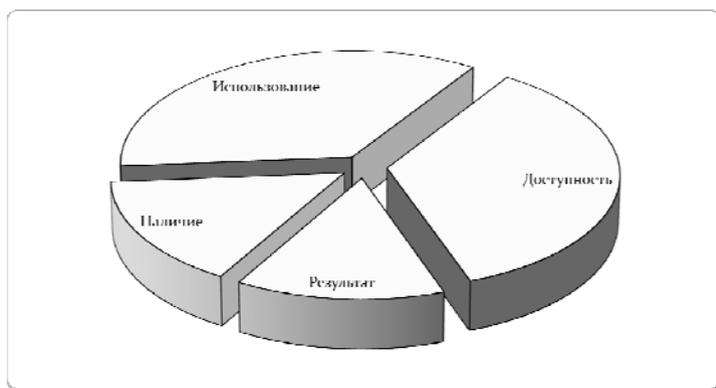


Рис. 9. Разрыв показателей качества регионального управления, по федеральным округам РФ, 2011 г.

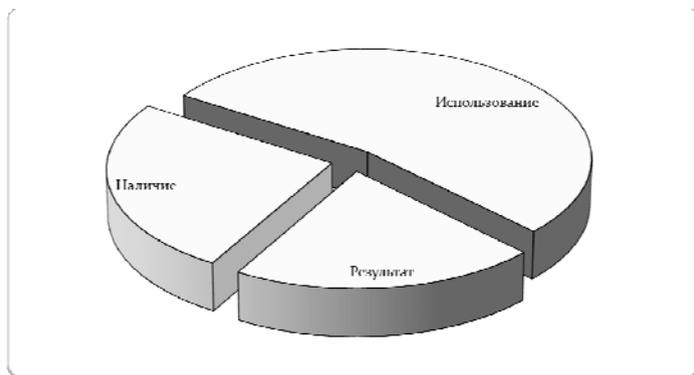


Рис. 10. Разрыв показателей качества регионального управления по федеральным округам РФ, 2012 г.

Теперь можно выявить, какое влияние каждая из компонент «наличие ресурсов», «использование ресурсов», «доступность» и «результат» оказывает на различия в «качестве государственного управления» (табл. 6, рис. 11, 12, 13).

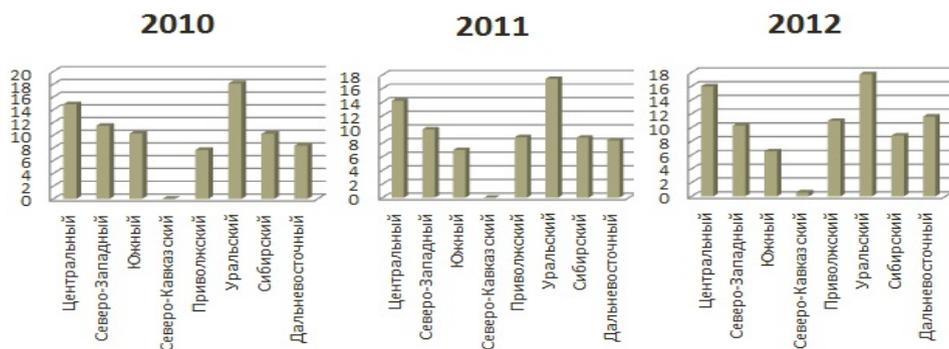


Рис. 11. Качество государственного управления, среднее значение по округу

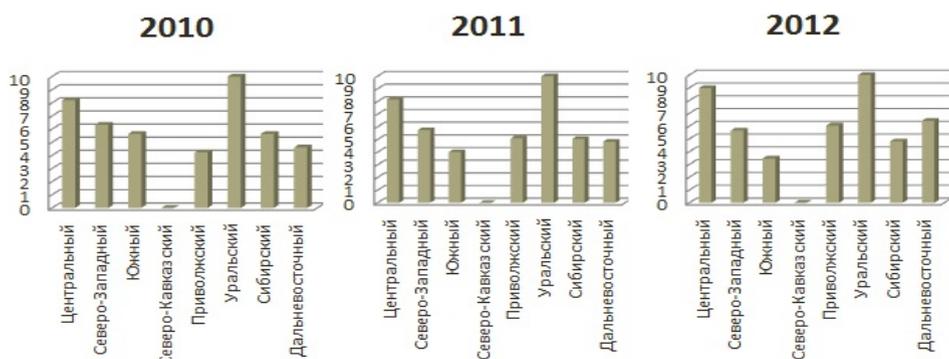


Рис. 12. Качество государственного управления, мин/макс среднего значения по округу

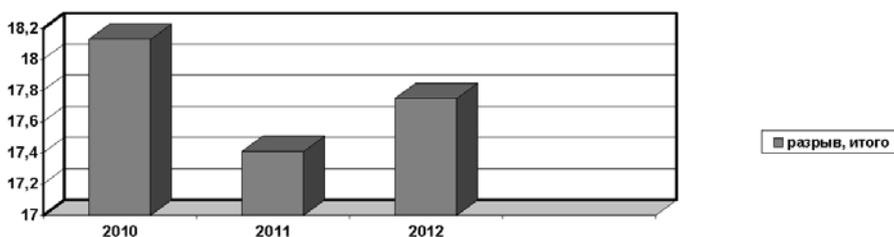


Рис. 13. Качество государственного управления, разрыв между федеральными округами

Итак, качество государственного управления зависит от большого числа факторов. Оценка выбранных нами компонент наличия, использования, дос-

тупности и условно «результата» свидетельствует, что их уровень в федеральных округах существенно отличается один от другого. Это не может не настораживать, так как свидетельствует о глубокой дифференциации регионов Российской Федерации и противоречит целям и задачам федеративного государства. Более того, динамика расчетов доказывает не самую благоприятную тенденцию: разрыв по большинству показателей увеличивается. Есть основания полагать, что разрыв качества государственного управления характерен для многих федеративных государств, хотя столь существенный разрыв вряд ли допустим.

В этой ситуации важнейшим направлением деятельности правительства должны стать мероприятия в программе стратегического развития государства, направленные на формирование политически неангажированной управленческой элиты на всех уровнях власти, причем основной упор необходимо, на наш взгляд, сделать на региональный и муниципальный уровни.

#### Литература

1. Черешнев В.А. Экологизация и социальноэкономическое развитие регионов: оценка региональной дифференциации / В.А. Черешнев и [др.] // Экономика региона. 2013. №1. С. 33–46.
2. Еремينا С.Л., Кузелина О.В. Эффективность здравоохранения. Мировой опыт // Всероссийский экономический журнал. 2014. № 10.
3. Бюджетная политика субъектов Российской Федерации / Р.С. Афанасьев и [др.]; под ред. Н.В. Головановой. М.: Изд-во «Дело» РАНХ, 2010. 256 с. (Сер. «Экономическая политика: между кризисом и модернизацией»).
4. Кусраева Д.Э. Оценка налогового потенциала региона // Международный научно-исследовательский журнал. Арсеньев, 2012. Январь.
5. Ускова Т.В., Копасова С.С. Бюджетная обеспеченность как фактор устойчивого развития региона // Финансовый менеджмент. 2009. № 1.
6. Kelly E., Hurst J. Healthcare Quality Indicators Project: Conceptual Framework Paper. // OECD Health Working Papers OECD, 2006. No. 23.
7. Champagne F., Contandriopoulos A.-P., Picot-Touché J. et al. Un Cadre d'Évaluation de la Performance des Systèmes de Services de Santé: Le Modèle EGIPSS // Groupe de Recherche Interdisciplinaire en Santé (GRIS), University of Montreal, 2005. P. 24–32.
8. Rovere M., Skinner B.J. Access Delayed, Access Denied. Waiting for New Medicines in Canada 2012 // Report. Fraser Institute, 2012. 17 p.
9. Onyebuchi A.A., Westert G.P., Hurst N.S., Klazinga J. A Conceptual Framework for the OECD Healthcare Quality Indicators Project // International Journal for Quality in Healthcare (September). 2006. P. 5–13.
10. Bunker J.P., Frazier H.S., Mosteller F. The Role of Medical Care in De-termining Health: Creating an Inventory on Benefits. In: Amick B.J., Levine S., Tarlov A.R., and Walsh D.C. (eds.) // Society and Health (Oxford University Press). 1995. P. 305–341.
11. Figueras J., Saltman R., Busse R., Dubois H. Patterns and Performance in Social Health Insurance Systems // Social Health Insurance Systems in Western Europe. 2004. P. 81–140.
12. Волков А.Я. Количественные критерии влияния качества персонала на экономическую результативность предприятий (на примере нефтедобывающего акционерного общества): автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2004.
13. Гурриа А. Экономический обзор ОЭСР по России «OECD Economic Surveys: Russian Federation 2013». Гайдаровский форум. М., 2014. 15 янв.
14. Окрепилова И.Г., Венедиктова С.К. Управление качеством жизни: учеб. пособие / под ред. И.Г. Окрепиловой. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2010.
15. Баранова Н.В., Кочерещенко О.В. Проблемы выравнивания межбюджетной обеспеченности // Социально-экономические, институционально-правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований: сб. тр. IX науч.-практ. конф. (иасс, 11 мая 2012 г.). Миасс: ООО «Абориген», 2012.

S.L. Eremina<sup>1</sup>, A.V. Petrov<sup>2</sup>

<sup>1</sup>National Research Tomsk Polytechnic University, Tomsk, Russia.

<sup>2</sup>Department of Economics, Sociology, Political Science, and Law, Siberian State Medical University, Tomsk, Russia.

DOI: 10.17223/19988648/32/3

## QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE MEASUREMENT AND CONDITIONS FOR ACHIEVING IT

**Keywords:** Quality; Min/max method; Result; Satisfaction; Public services; Disparity.

The experience in the field of institutional problems of the recent financial, economic and social crisis contributed to a large-scale study of the government role in the modern economy and society. According to most experts and analysts, it has become axiomatic that governments should create the conditions that will contribute to economic growth and well-being of citizens, as well as:

- redistribute income more fairly;
- regulate the activities of businesses and individuals for the public good;
- supply the public with goods and services of appropriate quality and in the required volume.

This is to be implemented under the conditions of financial constraints and pressing demographic situation (aging of population).

The main objective of the state is to improve the quality of life of its citizens. Accordingly, social policy should correspond to this objective. However, it is very difficult to ensure equal satisfaction of social needs in a federal state. Bodies of the state and municipal authorities are the main providers of public goods (public and judicial services, education, healthcare, public safety, et cetera), distributed over the different levels of government. Each Russian citizen, regardless of their place of residence, must receive equal set of services from the State in line with the Constitution, which is not the case yet. Moreover, the sharp inter-regional differentiation inevitably increases the number of lagging regions, weakening the mechanisms of inter-regional economic cooperation, which trigger the growth of inter-regional conflicts. It greatly complicates the implementation of a single nationwide policy of socio-economic transformation. When referring to the comprehensive differentiation of regions in the Russian Federation, it is worth noting that the major differences in the living conditions of the population in the central and peripheral parts, and different regions of the country are perceived by society as violation of the principles of social justice and can lead to the strengthening of efferent trends.

The governing factors in this situation are more than diverse. In our opinion, the key factor is “quality of public administration”. Since academic community has not developed a common understanding of this phenomenon, we use the recommendations of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Canadian Fraser Institute. The revealed components of the “quality of public administration” are decomposed into figures. The quality of public administration is evaluated using the min/max method for the period of 2010-2012. This enables us to identify the key components and indicators that generate the maximum disparity between the federal districts of Russia with regard to “quality of public administration”.

### References

1. Chereshnev V.A., Verzilin D.N., Maksimova T.G., Verzilin S.D. Ekologizatsiya i sotsioekonomicheskoye razvitiye regionov: otsenka regional'noy differentsiatsii. *Ekonomika regiona – Economy of Region*, 2013, no. 1, pp. 33-46.
2. Eremina S.L., Kudelina O.V. Effektivnost' zdравookhraneniya. Mirovoy opyt. *EKO: Vserossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*, 2014, no. 10, p. 23.
3. Afanas'yev R.S., Gerasimova Yu.V., Golovanova N.V., Deryugin A.N., Matskevich A.V., Mil'chakov M.V., Pokatovich G.G. *Byudzhetsnaya politika sub'yektov Rossiyskoy Federatsii* [The Budget Policy of the Constituent Entities of the Russian Federation]. Moscow, Delo Publ., 2010. 256 p.
4. Kusrayeva D. E. Otsenka nalogovogo potentsiala regiona. *Mezhdunarodnyy nauchno-issledovatel'skiy zhurnal – International Research Journal*, 2012, January, p. 12
5. Uskova T.V., Kopasova S.S. Byudzhetsnaya obespechennost' kak faktor ustoychivogo razvitiya regiona. *Finansovyy menedzhment – Financial Management*, 2009, no. 1, p. 25
6. Kelly E., Hurst J. Healthcare Quality Indicators Project: Conceptual Framework Paper. *OECD Health Working Papers*, no. 23, 2006, p.2.

7. Champagne F., Contandriopoulos A.-P., Picot-Touché J., Béland F., Hung N. Un Cadre d'Évaluation de la Performance des Systèmes de Services de Santé: Le Modèle EGIPSS. *Groupe de Recherche Interdisciplinaire en Santé (GRIS)*, 2005, April, pp. 24-32 (In French).

8. Rovere M. Skinner B.J. *Access Delayed, Access Denied. Waiting for New Medicines in Canada 2012*. Report. Canada, Fraser Institute Press, 2012, 17p.

9. Onyebuchi A.A., Westert G.P., Hurst J., Klazinga N.S. A conceptual framework for the OECD Healthcare Quality Indicators Project. *International Journal for Quality in Healthcare*, 2006, September, pp. 5-13.

10. Bunker J.P., Frazier H.S., Mosteller F. The role of medical care in determining health: creating an inventory on benefits. In: Amick B.J., Levine S., Tarlov A.R., Walsh D.C. (eds.) *Society and Health* (Oxford University Press), 1995. pp. 305-341.

11. Figueras J., Saltman R., Busse R., Dubois H. Patterns and Performance in Social Health Insurance Systems. In: Saltman R., Busse R., Figueras J. (eds.) *Social Health Insurance Systems in Western Europe*. Maidenhead, Open University Press, 2004. pp. 81-140.

12. Volkov A.Ya. *Kolichestvennyye kriterii vliyaniya kachestva personala na ekonomicheskuyu rezul'tativnost' predpriyatii (na primere neftedobyvayushchego aktsionernogo obshchestva)*. Avtoref. dis. kand. ekon. Nauk [Quantitative criteria for the effect of the quality of staff on companies' performance; the case of an oil producing company. Author's abstract of PhD in Econ. Diss.]. Izhevsk, 2004. 25 p.

13. Gurria A. An OECD economic overview of Russia. *OECD Economic Surveys: Russian Federation 2013*, Gaydarovskiy forum, Moscow, 2014, January 15 (In Russian).

14. Okrepilova I.G., Venediktova S.K. *Upravleniye kachestvom zhizni* [Management of Quality of Life]. St. Petersburg, St. Petersburg St. Univ. of Econ. Press, 2010. 104 p.

15. Baranova N.V., Kochereshchenko O.V. Problemy vyravnivaniya mezhyudzhnetnoy obespechennosti. *Sbornik trudov IX nauchno-prakticheskoy konferentsii "Sotsial'no-ekonomicheskiye, institutsional'no-pravovyye i kul'turno-istoricheskiye komponenty razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy"* [Proc. of 9<sup>th</sup> Sci. and Pract. Conf. "Social and Economic, Institutional and Legal, Cultural and Historical Elements of Municipal Entities' Development"]. Miass, 2012, pp. 6-10. (In Russian).

#### For referencing:

Eremina S.L., Petrov A.V. Kachestvo gosudarstvennogo upravleniya. Izmereniye i usloviya dostizheniya [Quality of public administration: the measurement and conditions for achieving it]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2015, no. 4 (32), pp. 41-63.