

Аннотация

Многие развивающиеся страны стремятся реформировать сектор государственных услуг в рамках более обширной программы построения рыночной экономики и совершенствования государственного управления. В некоторых странах реформы государственного управления достигли ограниченных успехов. В настоящей статье рассматриваются существующие исследования по результатам реформ государственного сектора в развивающихся странах и предлагается альтернативный подход на основе изучения практического опыта Азербайджана, Грузии и Казахстана, базирующегося на двух ключевых элементах: повестке дня, направленной на переход к стратегии, основывающейся на конечных результатах, и реализуемой посредством «повышения качества жизни» и обмена опытом по принципу «равный с равным», где ключевым параметром, влияющим на успешность проведения реформ государственного сектора, является страновой контекст.

Ключевые слова: Реформа государственного сектора, Центральная Азия, Кавказ.

Введение

Многие страны бывшего Советского Союза предпринимали попытки реализовать реформы государственного сектора в рамках более обширной программы либерализации экономики и перехода к усиленному социальному развитию и благосостоянию. Эти страны зачастую перенимали опыт развитых экономик для сравнительного изучения и получения аналогий для идей, применимых к их обществу. Данный подход поощрялся финансирующими (донорскими) организациями, консультантами по вопросам управления и стереотипом в отношении нового государственного управления как единой глобальной системы, «подходящей всем», которую можно легко адаптировать к развивающимся странам. В настоящей статье рассматриваются фактические данные по результатам реформ государственного сектора, подчеркивается важность странового контекста как ключевого фактора, который необходимо рассматривать в данном вопросе, а также предлагается альтернативный подход реформирования государственного сектора. Данный подход состоит из двух ключевых компонентов: необходимости перехода к стратегии, основанной на конечном результате, которая в корне отличается от излишнего упора на структурные/институциональные реформы; и обмене опытом по принципу «равный с равным», основанном на «модели качества жизни», с целью определения того, чему именно развивающиеся страны могут учиться друг у друга для повышения благосостояния своих граждан. Автором рассматривается практический опыт трех стран: Азербайджана, Грузии и Казахстана для демонстрации потенциала предлагаемого подхода и определения некоторых условий, необходимых для оптимизации процесса обмена опытом по принципу «равный с равным». Статья начинается с обзора существующих исследований, посвященных успешным реформам государственного сектора в развивающихся странах.

¹ Профессор Высшей школы государственной политики Назарбаев Университета и Университета Ольстера. Email: cg.knox@ulster.ac.uk

Автор выражает благодарность Ернару Жаркешову, Артуру Ахметову и Куралай Байбатыровой за комментарии по исследованию, представленному в настоящей статье. Все ошибки в фактах и толкования являются ответственностью автора.

Реформа государственного сектора в развивающихся странах

В ранних исследованиях, проведенных Polidano and Hulme (1999), содержится обширный анализ реформ государственного сектора в развивающихся странах по различным тематическим направлениям, таким как укрепление потенциала, борьба с коррупцией, децентрализация и расширение полномочий местных органов власти. Согласно их выводам, реформирование государственного сектора, будь то новое или старое государственное управление или что-то еще, в большинстве случаев не достигает успехов. Это касается как индустриально развитых, так и развивающихся стран, но в большей степени последних (Polidano and Hulme, 1999: 129). Они поясняют, что причинами этого являются такие факторы как ненадлежащее планирование реформ (например, чрезмерное полагание на обучение как на механизм укрепления потенциала и чрезмерная роль доноров в процессе) или же просто сложность проблем государственного сектора в развивающихся странах. Они пришли к выводу, что трудности реформирования государственного сектора связаны с масштабом изменений, и ставят вопрос о том, как построить программу реформирования, которая будет ограниченной в своем масштабе настолько, чтобы быть осуществимой, но при этом достаточно амбициозной и стоящей.

Последующее исследование Polidano (2001: 346) начинается с утверждения, что «большинство реформ в правительстве не имеют успеха. Это происходит не потому, что после их реализации они принесли неудовлетворительные результаты, а потому что они вообще никогда не преодолевают этап реализации. Они блокируются с самого начала или же вводятся в действие только чисто символическими, «половинчатыми» мерами». В качестве доказательства данного утверждения он предлагает для рассмотрения три следующие темы: масштаб реформ, роль донорских организаций и руководство изменениями. Причины неуспеха реформ, по его мнению, состоят в следующем: планы реформирования слишком амбициозны вместо того, чтобы быть пошаговыми; навязывание донорами своей собственной программы правительству; и предоставление твердого руководства по реформам с одновременным предоставлением линейным руководителям полномочий по принятию решений по своему усмотрению. Nunberg и Taliercio (2012: 970) аналогичным образом критически относятся к роли международных доноров в реформировании государственного сектора, описывая их действия как «саботаж развития потенциала государственной службы в долгосрочной перспективе».

В литературе по реформированию государственного сектора в развивающихся странах неоднократно повторяется тема важности контекста как ключевого параметра. Например, Andrews (2008г.) утверждает, что стратегии реформирования зачастую разрабатываются без учета контекстуальных факторов, и поскольку развивающиеся страны имеют отличительные характеристики, им требуются свои особенные стратегии реформирования. Она утверждает, что «в идеальном мире государственные институты действуют в соответствии с высокими этическими нормами и являются примером для поведения граждан. Однако на практике контекстуальные факторы накладываются поверх усилий реформистов. Тот факт, что многие административные реформы потерпели неудачу, особенно в развивающихся странах, предполагает, что институциональная реформа – это проигранная битва» (Andrews, 2008: 174). По ее мнению, бедность и неравенство являются основными препятствиями на пути развития, и поэтому реформы должны концентрироваться на решении этих двух вопросов в рамках обширных стратегий реформирования государственного сектора.

Аналогично, Dass и Abbott (2008) считают, что реформы государственного управления в Малайзии были вдохновлены Западом и попали под его культурное влияние. В своей работе они разработали возможную модель государственного управления, которую можно было бы применить к другим развивающимся странам. Xavier (2013) также на опыте реформы государственного управления в Малайзии приходит к выводу, что «контекст – это все» (из отчета Всемирного банка «Подход к управлению государственным сектором», 2012) и одновременно утверждает, что изучение и применение передового опыта может также быть фундаментом для успешных реформ. Благоприятные условия в части реализации и политической поддержки также чрезвычайно важны. К теме контекста и изучения лучшего опыта мы еще вернемся в настоящей статье.

Казахстан, одна из стран, чей практический опыт рассматривается ниже, является примером страны, которая приняла западный стиль реформирования государственного управления для модернизации государственной службы, как сказано в отчете Эмрих-Бакеновой (2009). Ею были рассмотрены три этапа развития государственной службы в Казахстане в 1995, 1999 и 2007, и сделана оценка того, насколько она была свободна от политического влияния, в особенности по вопросам, связанным с отбором кандидатов, оплатой труда и продвижения по службе. Она обнаружила, что в первые годы независимости Казахстан внедрил изменения в государственном управлении наряду со значительными реформами в области либерализации экономики и, по ее мнению, разработка закона о государственной службе была направлена на создание благоприятных условий для меритократической, профессиональной и стабильной государственной службы. Однако, она пишет, что «каждый шаг вперед также имел уравнивающий элемент, подрывающий те же самые задачи меритократизма, профессионализма и стабильности» (Emrich-Bakenova, 2009: 739). Эти выводы исходят из утверждения, что принятие закона о государственной службе само по себе являлось целью. Принятые законы в последующем нарушались, а временами происходило открытое злоупотребление властью через политизированность государственной службы (также см. Schneider and Heredia, B, (2003) о политике административной реформы в развивающихся странах). По мнению Эмрих-Бакеновой, развитие и реформирование государственной службы в Казахстане показало «несоответствие между попытками способствовать развитию профессионализма среди административных государственных служащих, свободных от политического вмешательства, и текущей тенденцией их фактической политизации» (2009: 740). Если вкратце, западный стиль реформирования государственной службы в Казахстане показал свою ограниченность, как в объеме, так и в содержании.

В своем интересном исследовании Pollitt (2013) сравнил реформы государственного управления в развитых и развивающихся странах, задав провокационный вопрос: являются ли страны Европейского Совета (ЕС) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) более успешными в осуществлении реформ, или иными словами, является ли неуспех реформ более характерным для развивающихся стран. Он пришел к выводу, что «то, что работает в управлении государственным сектором, в высшей степени зависит от контекста, и очевидные доказательства остаются ограниченными. Этот вывод относится почти также к развитому миру, как и к развивающемуся» (Pollitt, 2013: 411). Если вкратце, он утверждает, что существуют очень ограниченные данные о результатах реформ государственного сектора (подчеркнуто автором); более того, существует «океан литературы, но лишь тонкая струйка высококачественных данных по эффективности и результативности» (Pollitt,

2013: 409). Важность контекста также подтверждается в работе Grindle (2012: 244), по мнению которого: «все важные реформы происходят в историческом контексте, который формирует и ограничивает возможности для внедрения изменений, как утверждает приобретающая все большее влияние литература по историческому институционализму».

Данный конкретный вопрос недостаточности данных по воздействию и результатам реформ поднимается в двух ключевых документах, связанных с темой настоящей статьи. Первый из них – это отчет Всемирного банка по подходу к управлению государственным сектором в развивающихся странах в период следующих десяти лет. В отчете Всемирного банка (2012) отмечается, что реформы зачастую рассматриваются как изменения в формальных институциональных и управленческих структурах в центральном правительстве и отраслевых ведомствах, такие как принятие нового закона о государственной службе, и т.д., но приводится следующее утверждение:

Помимо изменений в формальных структурах реформа управления государственным сектором подразумевает изменение фактического поведения и функционирования структур внутри государственного сектора. Более полный обзор реформы государственного сектора показывает, что именно улучшения в цепочке результатов деятельности государственного сектора определяют налогово-бюджетную и институциональную стабильность и отраслевые показатели и, в конечном счете, вносят вклад в объективные и субъективные результаты развития (Всемирный банк, 2012г., с.6).

Всемирный банк также отмечает, что согласно более ранним обзорам их проекты реформирования государственной службы были неудовлетворительными в виду того, что помощь Банка зачастую была основана на недостаточном понимании политической экономики страны, т.е. контекста реформы (Всемирный банк, 1999г.).

Резюмируя вышесказанное, как исследовательская литература, так и обзоры организаций, финансирующих реформы государственного сектора в развивающихся (и развитых?) странах включают четыре повторяющиеся темы:

- Понимание контекста является критически важным для успеха реформы государственного сектора, в особенности в развивающихся странах, учитывая разные этапы их развития.
- Недостаточно внимания уделяется этапу реализации реформы государственного сектора.
- Чрезмерный упор делается на институциональные реформы, которые необходимы, но недостаточны для создания эффективного и результативного управления, включая совершенствование государственных услуг. Вкратце, недостаточно внимания уделяется анализу воздействия реформ государственного сектора. В частности, в отчете ОЭСР по Казахстану отмечается, что в попытке «повышения эффективности деятельности и усиления подотчетности за достижение программных и управленческих результатов используется слишком много индикаторов, которые зачастую сконцентрированы на промежуточных результатах и процедурах» (ОЭСР, 2014: 209).
- Влиятельная (или, возможно, доминирующая) роль, которую доноры играли в развивающихся странах при установлении курса программы реформы, в основном, базирующейся на западном стиле государственного управления, воздействие которого в настоящее время ставится под сомнение.

На основании результатов имеющихся исследований нами предлагается альтернативный подход, включающий два следующих элемента: во-первых, анализ воздействия реформ или мер посредством принятия подхода, основанного на подотчетности за конечный результат, а именно: есть ли изменения в качестве жизни людей; и во-вторых, признание важности контекста при реформировании государственного сектора посредством принятия модели обучения по принципу «равный с равным». Нами сделана попытка продемонстрировать это на основе опыта трех стран в Центральной Азии и на Кавказе. Прежде чем мы рассмотрим практический опыт трех стран более детально, обратим внимание на два понятия, на которых базируется альтернативная модель, описанная в данной статье: качество жизни и обмен опытом по принципу «равный с равным».

Основопологающие понятия: качество жизни и обмен опытом по принципу «равный с равным»

Одна из наиболее очевидных проблем в развивающихся странах состоит в том, что государственные услуги управляются самими поставщиками услуг, спускаются сверху вниз и являются разрозненными для получающих их граждан. Проблема со сложными, многоуровневыми структурами управления заключается в том, что министерства, регионы и местное управление работают через отдельные функциональные механизмы, которые предлагают гражданам очень дезинтегрированные государственные услуги, что ведет к отсутствию «слаженного» правительства. Вместе с тем, потребности граждан в здравоохранении, социальном обеспечении, образовании, занятости и т.д. зачастую разграничиваются между несколькими организациями государственного сектора. Децентрализация и передача функций местным органам власти создает дальнейшие возможности для фрагментации оказания услуг и институционализма с предрасположенностью к «бюрократам, основная цель которых - максимальное увеличение бюджета», более озабоченным своими карьерными амбициями, нежели эффективным и результативным оказанием государственных услуг, за которые они ответственны (Dunleavy, 1991). Если говорить вкратце, проблема состоит в бюрократическом, директивном патернализме, («нам виднее») с упором на процедуры и количественные результаты, но без должного внимания к конечному результату и воздействию государственных услуг на тех, кто ими пользуется. Хотя такая критика может быть направлена и в адрес некоторых развитых стран, историческое наследие централизованного планирования делает эту проблему более острой в бывших советских государствах.

И наоборот, подотчетность на основании конечного результата является концептуальным подходом к планированию услуг и оценке их эффективности, где основное внимание уделяется конечному результату, которого данные услуги должны достичь (Friedman, 2005, Pugh, 2010, Кнох and Carmichael, 2015, и Bouckaert and Van Dooren, 2016). Цель состоит в том, чтобы сдвинуть фокус в организации от «производительности» и «процессов» к достижению лучшего конечного результата. Один из способов внедрения подхода, основанного на подотчетности по конечному результату, состоит в использовании модели «качества жизни», когда конечный результат состоит в улучшении качества жизни людей. Для этого потребуется перейти от текущего способа оказания услуг к межведомственному подходу, основанному на конечном результате, позволяющем получить большую отдачу от расходов государственных средств. Для этого нужно задаться следующим вопросом: каким

образом государственные услуги влияют на качество жизни людей? Зачастую ответ будет зависеть от ряда социальных, экономических и экологических услуг, которые совместно направлены на улучшение качества жизни. Здесь важно отметить, что эти услуги будут зависеть от определенного контекста.

Существующие исследования демонстрируют опыт применения индикаторов качества жизни в рамках подхода, основанного на конечном результате, в таких странах, как Соединенное Королевство, Европейский Союз и в целом - в странах ОЭСР. Бывшая Комиссия по аудиту Соединенного Королевства (упраздненная в марте 2015г.) разработала 45 индикаторов по девяти тематическим направлениям, описывающим комплексную картину качества жизни граждан Великобритании на уровне местного управления (UK Audit Commission, 2015г.)². Европейский Союз также публикует данные по качеству жизни через Евростат (European Union, 2016г.), содержащие подробный анализ по 8+1 направлениям, которые представляют статистическую оценку по различным аспектам качества жизни, в дополнение к показателю, который традиционно используется при оценке уровня социально-экономического развития, а именно внутреннему валовому продукту. Восемь из этих направлений связаны с функциональными возможностями, которые граждане должны иметь для эффективного достижения уровня благополучия, устанавливаемого самими гражданами в соответствии с собственными ценностями и приоритетами. И последнее направление связано с личным достижением удовлетворенности жизнью и благополучия. По каждому направлению качества жизни представлен анализ ряда определенных отобранных статистических индикаторов. Таким образом, можно получить анализ тенденций за разные периоды времени, а также увидеть различия между странами или демографическими группами. В группу 8+1 включены следующие направления: материальные условия жизни (доход, потребление и материальные условия); производственная или основная деятельность; состояние здоровья; образование; отдых и социальное взаимодействие; экономическая и физическая безопасность; управление и основные права; природные и жизненные условия; и опыт жизни в целом.

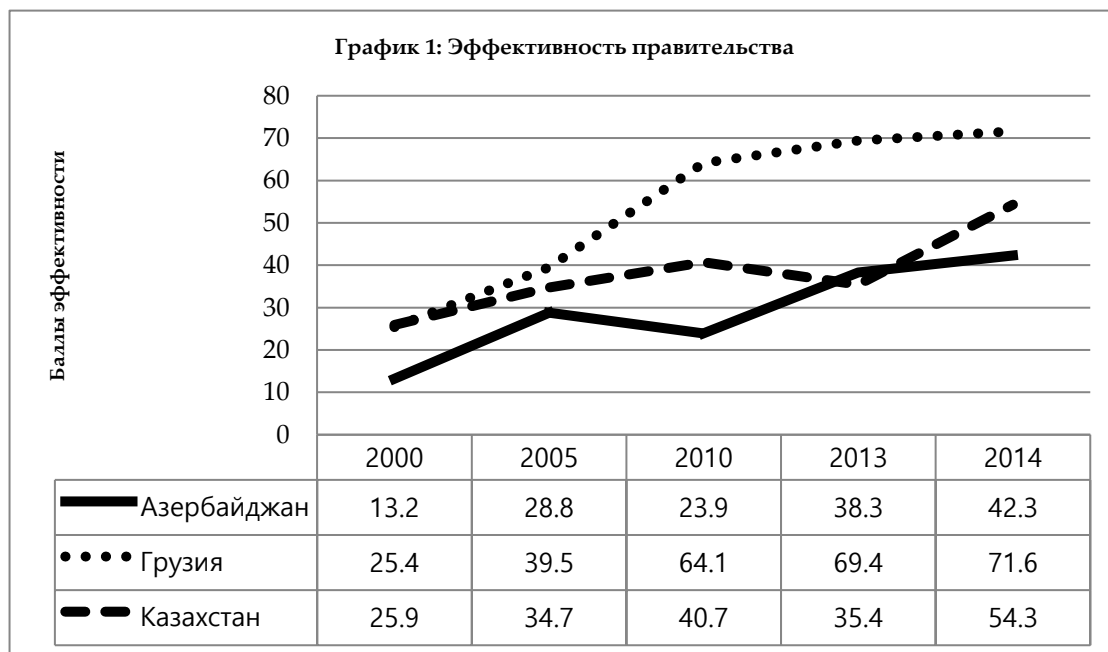
ОЭСР разработала схожую систему оценки достижения результатов повышения благополучия в странах ОЭСР, согласно которой благополучие определяется как «включающее те аспекты жизни, которые считаются основными для удовлетворения потребностей человека, достижения его целей и чувства удовлетворенности жизнью.» (ОЭСР, 2015: 45). Данная система была адаптирована для оценки результатов повышения благополучия в странах, не входящих в ОЭСР, на основании двух основных компонентов. Первый компонент, материальные условия, включает уровень потребления, занятость, жилищные условия и инфраструктуру. Второй компонент, качество жизни, включает состояние здоровья, образование и навыки, социальные связи, полномочия и участие в управлении, уязвимость и субъективную оценку благополучия. Вышеназванные десять направлений используются для оценки благополучия наряду с другими индикаторами для оценки устойчивости благосостояния в будущем (Boarini, Kolev, and McGregor, 2014). Хотя системы оценки качества жизни, используемые в Соединенном Королевстве, ЕС и ОЭСР, могут на деле

² Девять тем в системе «Качество жизни» Соединенного Королевства: общественная сплоченность и участие; безопасность общества; культура и отдых; экономическое благополучие; образование и обучение на протяжении всей жизни; здоровье и социальное благополучие; окружающая среда; доступность жилья и транспорт.

потенциально рассматриваться как дорожная карта к достижению подотчетности, основанной на конечном результате, в развивающихся странах, у них есть свои ограничения. Исследования свидетельствуют, что контекст является ключевым фактором для успешного реформирования государственного сектора. Если брать обобщенную модель, адаптированную ОЭСР для развивающихся стран, можно проигнорировать важность контекста, о важности которого четко говорится в литературе.

Итак, как мы можем использовать в целом очень полезную модель, основанную на конечном результате, направленную на оценку качества жизни, но с учетом разных контекстов, существующих в странах Центральной Азии и Кавказа? Один из способов, как это можно сделать, - это создание системы обучения и обмена опытом по принципу «равный с равным» в форме регионального хаба. *Региональный хаб в сфере государственной службы* был создан в 2013г. Программой развития Объединенных Наций (ПРООН) при поддержке Правительства Казахстана и находится в Астане. В качестве учредителей Регионального хаба в сфере государственной службы выступили 25 страна и 5 международных организации. Миссия Хаба – внести вклад в развитие более эффективных систем государственной службы и более результативного оказания государственных услуг в Центральной Азии и на Кавказе. Хаб служит в качестве «многоуровневой платформы, где страны-участницы обмениваются и тестируют новейшие знания с целью укрепления потенциала, получения новых инновационных решений и внесения вклада в глобальную программу достижения наивысшего уровня качества государственной службы» (Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане, 2014г.). Региональный хаб в сфере обучения и обмена опытом использует подход, разработанный Платформой эффективных институтов (2016г.), согласно которому страны обмениваются знаниями и опытом на основании своей практики реформирования. По заявлению Регионального хаба, «данный подход избегает копирования лучших практик развитых экономик и определяет наиболее подходящие и эффективные реформы, которые подходят к контексту их конкретной страны посредством проведения обсуждений с зарубежными коллегами с целью использования полученных уроков у себя дома и реализации того, что будет лучше всего работать для них». (Effective Institutions Platform, 2016: 3).

К примеру, Азербайджан, Грузия и Казахстан в настоящее время делятся своим обширным опытом по внедрению принципа «одного окна» в рамках обмена опытом по принципу «равный с равным». Соответственно, кажется логичным использование опыта этих трех стран, имеющих определенное сходство в уровне развития, в качестве практических примеров для изучения с целью тестирования системы, основанной на конечном результате, которая развивалась через обмен опытом. На Графике 1 показана оценка Всемирным Банком эффективности правительства в этих трех странах, начиная с 2000г. Данная оценка иллюстрирует восприятие качества государственных услуг, качества государственной службы и уровня ее независимости от политического прессинга, качества разработки и реализации программ и уровня доверия к обязательствам, взятым правительством по отношению к этим программам (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2010г.). Шкала оценки от 0 до 100 (где 0 – это наименьший балл, и 100 – наивысший балл). Несмотря на то, что такие оценки являются полезной отправной точкой для сравнения практического опыта трех рассматриваемых стран, они предоставляют обзор только на макроуровне. Поэтому нами используется методология изучения практического опыта стран по применению системы, основанной на конечном результате, с использованием «модели качества жизни» (см. Таблицу 1, содержащую сравнительный обзор трех выбранных стран).



Источник: Мировые индикаторы управления: info.worldbank.org/governance/ (Всемирный Банк)

Таблица 1: Обзор по странам

	Азербайджан	Грузия	Казахстан
Базовые данные	<p>Население: 9,78 млн.</p> <p>Этнические группы: азербайджанцы – 91,6%, лезгины - 2%, русские – 1,3%, армяне – 1,3%, талыши – 1,3%.</p> <p>Религия: мусульмане – 96,9% (преимущественно, шииты), христиане - 3%</p> <p>Государственное устройство: Президентская республика:</p> <p>Независимость: 30 августа 1991г.</p>	<p>Население: 4,93 млн.</p> <p>Этнические группы: грузины - 83,8%, азербайджане - 6,5%, армяне - 5,7%, русские - 1,5%, другие - 2,5%</p> <p>Религия: православные христиане (традиционное направление) - 83,9%, мусульмане - 9,9%, армяно-григорианы - 3,9%</p> <p>Государственное устройство: полу-президентская республика</p> <p>Независимость: 9 апреля 1991г.</p>	<p>Население: 18,16 млн.</p> <p>Этнические группы: казахи – 63,1%, русские – 23,7%, узбеки – 2,9%, украинцы – 2,1%.</p> <p>Религия: мусульмане - 70,2%, христиане 26,2% (в основном, русская православная церковь).</p> <p>Государственное устройство: президентская республика</p> <p>Независимость: 16 декабря 1991г.</p>
Экономика	<p>Высокие темпы экономического роста Азербайджана объясняются масштабными и растущими объемами нефтегазового экспорта; однако, определенные неэкспортные отрасли также показали значительный рост, включая строительство, банковский сектор и недвижимость.</p>	<p>В экономике Грузии наблюдался рост ВВП на уровне более 10% в 2006-07гг. благодаря масштабным потокам иностранных инвестиций и активным бюджетным расходам. Однако рост ВВП замедлился после конфликта с Россией в августе 2008г. и упал до уровня минус 4% в 2009г. по мере того, как прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и доходы работников снизились вследствие глобального финансового кризиса. Экономика страны оправилась в 2010-2013гг.,</p>	<p>Обширные запасы углеводородов и полезных ископаемых Казахстана являются центральной опорой его экономики. Экономический спад в России, его партнеру по Евразийскому Экономическому Союзу (ЕЭС) и снижение мировых цен на товары привело к экономическому спаду в Казахстане, который переживает наименьший экономический рост со времен финансового кризиса 2008-09гг. Казахстан принял амбициозную программу реформирования для модернизации экономики и</p>

		однако, потоки ПИИ, которые были движущей силой экономического развития Грузии в 2008г., не достигли былого уровня. Безработица также осталась на высоком уровне.	совершенствования институтов, включая принятие плавающего обменного курса, который вызвал дальнейшую девальвацию тенге (валюта Казахстана)
Общие реформы	Коррупция в стране представляет проблему, и правительство, которое по результатам референдума 2009г. упразднило ограничение президентского срока, подвергается критике. Несмотря на снижение бедности и значительное увеличение инвестиций в инфраструктуру в последние годы благодаря доходам от нефтегазового производства, реформы не смогли надлежащим образом устранить недостатки в большинстве государственных институтов, особенно в секторе образования и здравоохранения, а также в судебной системе.	С момента независимости был достигнут прогресс в рыночных реформах и демократизации, но ситуация осложнялась поддержкой, оказываемой Россией сепаратистским регионам Абхазии и Южной Осетии. В Грузии высокая общественная и правительственная поддержка интеграции с Западом. Присоединение к ЕС и НАТО являются приоритетными задачами в международной политике страны.	Текущие задачи включают следующее: разработку программы единой национальной идентификации; управление исламским возрождением; усиление разработки обширных энергоресурсов страны и их экспорта на мировые рынки; диверсификацию экономики за пределами нефтегазового и добывающего секторов; усиление экономической конкурентоспособности Казахстана; создание многопартийного парламента и продвижение социально-политических реформ; а также усиление взаимоотношений с соседними и другими иностранными государствами.
Реформы государственной службы	Внедрены значительные инициативы в секторе электронного правительства и создании учреждений по принципу одного	Очень успешная инициатива по борьбе с коррупцией в системе полиции внутри Министерства внутренних дел и ее	Радикальное сокращение количества политических государственных служащих и повышение профессионализма государственных

	<p>окна. Предприняты повторные меры по усилению борьбы с коррупцией, включая предоставление гражданам широкого доступа к информации. Партнерство с частным сектором при оказании государственных услуг также является ключевым элементом в текущей и будущих реформах.</p>	<p>распространение на другие отрасли государственной службы. Была разработана Концепция реформирования государственной службы с целью обеспечения независимости государственной службы от политического влияния и справедливой системы карьерного продвижения.</p>	<p>служащих руководящего звена посредством введения государственных должностей корпуса «А». В настоящее время в рамках программы «100 конкретных шагов» предлагается создать профессиональную компетентную и конкурентоспособную, государственную службу.</p>
--	--	--	---

Источники: Ключевые характеристики стран по данным ООН; Всемирная книга фактов ЦРУ; Ключевые характеристики стран Всемирного банка; Ключевые характеристики стран по данным Регионального хаба ПРООН; Конференция ООН по статистике торговли и развития

Примеры из практики оценки качества жизни: Азербайджан, Грузия и Казахстан

Для каждой страны мы разработали корзину сопоставимых индикаторов, которые определяют для нас «качество жизни» в отобранных развивающихся странах (согласно списку по Официальной помощи развитию (ОПР), Азербайджан и Казахстан являются странами с «уровнем доходов выше среднего», а Грузия является страной с «уровнем доходов ниже среднего»). Другими словами, мы взяли систему, основанную на оценке конечного результата в качестве отправной точки для целей настоящего анализа и адаптировали ее для потребностей стран, практический опыт которых мы рассматриваем. Конечно, отобранные нами индикаторы являются субъективными в определенной степени в том, что касается оценки качества жизни людей в трех взятых странах.

Таблица 2: Индикаторы качества жизни: сравнение трех стран³

Индикаторы качества жизни	Азербайджан	Грузия	Казахстан
Индекс счастья (чем выше балл, тем лучше)	5.29	4.25	5.92
ВВП на душу населения (долл. США)	3,702	3,791	6,472
Количество убийств на 100 тыс. человек	2.5	2.7	7.4
Количество краж на 100 тыс. человек	11.3	39.8	351.4
Количество физических насилий на 100 тыс. человек	1.7	5.7	7.9
Количество разбоев на 100 тыс. человек	2.5	11.7	110.1
Количество автомобильных краж на 100 тыс. человек	0.6	2.8	5.1
Расходы на здравоохранение как доля ВВП	6.0	7.4	4.4
Государственные расходы на здравоохранение на душу населения (в долл. США на душу населения)	91	75	308
Продолжительность здоровой жизни (годы)	63	65	60
Продолжительность жизни (годы)	70.8	74.7	71.6
Количество больничных коек на 1 тыс. человек	4.6	2.9	7.6
Коэффициент бедности по отношению к национальной черте бедности (% населения)	7.6	17.7	5.5
Уровень безработицы (% от общего трудоспособного населения)	6.0	12.4	5.0
Коэффициент Джини (0 баллов = идеальное равенство)	16.64	41.58	27.42
Коэффициент бедности на уровне \$5 в день (ППП)	40.35	80.55	34.72
Уровень грамотности среди взрослого населения	99.8	99.7	99.7
Государственные расходы на образование как доля ВВП	2.1	2.0	3.1
Общее количество выпускников (среднее и высшее профессиональное образование)	15.4	24.9	61.4
Общее количество выпускников в % (среднее школьное образование)	12.8	6.8	0.1
Выбросы углекислого газа на душу населения (количество тонн углерода)	0.99	0.49	4.43

³ Источники включают: Перспективы мировой экономики МВФ (WEO), апрель 2016 г.; world-development-indicators-wdi-july-2016; Международная статистика убийств ЮНОДК, 2014; Международная статистика по кражам, кражам автомобилей и взломам ЮНОДК, 2014; unodc-assaults-kidnapping-robbery-sexual-offences-sexual-rape-total-sexual-violence-2014; Национальные счета здравоохранения , 1995-2014; Всемирная статистика здравоохранения ООН , 2014; Всемирные показатели развития (WDI), июль 2016; База данных по бедности и равенству , 2015; Статистика образования (Всемирный банк), июнь 2016; Выбросы CO₂ от ископаемого топлива по странам, 2015; Статистика ВОЗ/ЮНИСЕФ по водоснабжению , 2015; Transparency International; и данные Кноема.

Улучшение санитарии (%)	89	86	98
Улучшение водоснабжения (%)	87	100	93
Индекс человеческого развития (1- наиболее развитый)	0.75	0.75	0.79
Индекс восприятия коррупции (чем меньше, тем лучше)	119	48	123
Гражданские свободы (1 - наиболее высокий балл)	6	3	5

Другие авторы могут выбрать другие индикаторы для оценки качества жизни как концепции. Однако из данного исследования ясно вытекают три следующих пункта. Во-первых, практическая демонстрация применения системы, основанной на оценке конечного результата, вызовет обсуждение того, как перейти к подотчетности, основанной на оценке конечного результата, вместо привычного фокуса на затратах, процессах и количественных результатах. Во-вторых, концепция качества жизни вывела обсуждение об эффективности деятельности правительства за пределы узких рамок экономического развития и направила фокус на вопрос, инициируемый снизу вверх, а именно: действительно ли улучшается жизнь людей. В-третьих, сравнение стран (или даже регионов внутри страны) позволит делать сравнение качества жизни, что неизбежно приведет к улучшению эффективности деятельности правительства и появлению лучшего опыта, которым можно делиться с учетом контекста.

Индикаторы: В Таблице 2 приведены индикаторы, отобранные для оценки качества жизни, как многокомпонентной концепции. Данные были собраны из разных вторичных источников и являются последними данными, имеющимися на момент написания настоящей статьи. Индикаторы представлены не в порядке важности.

Анализ: Даже беглое знакомство с приведенными данными представляет интересные сравнения. Например, посмотрите на значительно отличающиеся данные по уровню преступности в трех странах, показывающие высокий уровень по данному показателю в Казахстане. С другой стороны, посмотрите на высокий уровень государственных расходов на здравоохранение в Казахстане в пересчете на душу населения по сравнению с Азербайджаном и Грузией. Также обратите внимание на эффективность Грузии в части борьбы с коррупцией и предоставления гражданских свобод, где показатель чрезвычайно высокий по сравнению с Азербайджаном и Казахстаном. И, наконец, посмотрите на коэффициент Джини в Азербайджане, показывающий более высокий уровень равенства в части распределения дохода и потребления по сравнению с Грузией и Казахстаном. Соответственно, такое сравнение должно навести на вопросы о том, каким наилучшим опытом страны могут делиться друг с другом в рамках обмена опытом с конечной целью улучшения качества жизни своих граждан как единого сообщества.

Используя эти данные, можно провести и более глубокий анализ. Мы можем провести сравнение уровня качества жизни в целом в трех странах, используя статистическую технику одностороннего анализа переменных между группами. Таким образом, мы можем сделать комплексную оценку качества жизни, используя набор индикаторов, представленных выше, используя по каждому индикатору разную отправную точку для оценки. Это позволит нам ответить на вопрос данного исследования:

Есть ли отличия в уровне качества жизни граждан, живущих в Азербайджане, Грузии и Казахстане (на основе выбранных критериев, указанных выше)?

Таким образом, в анализе используется одна категориальная переменная по трем разным группам, в которой категориальная переменная – это «страна», и три группы –

это Азербайджан, Грузия и Казахстан, и одна постоянная переменная – баллы, набранные по уровню качества жизни из вышеприведенной таблицы, стандартизированные посредством баллов z для получения прямого сравнения несопоставимых величин.

Результаты, полученные из анализа данных, следующие:

Таблица 3: Описательная статистика⁴

	Код-во	Среднее	Среднеквадратичное отклонение	Среднеквадратическая ошибка
Азербайджан	26	-.2108268	.58025355	.11844376
Грузия	26	-.1344095	.57195854	.11675055
Казахстан	26	.2913162	1.51952016	.31017075
Итого	78	-.0179734	1.00623128	.11858549

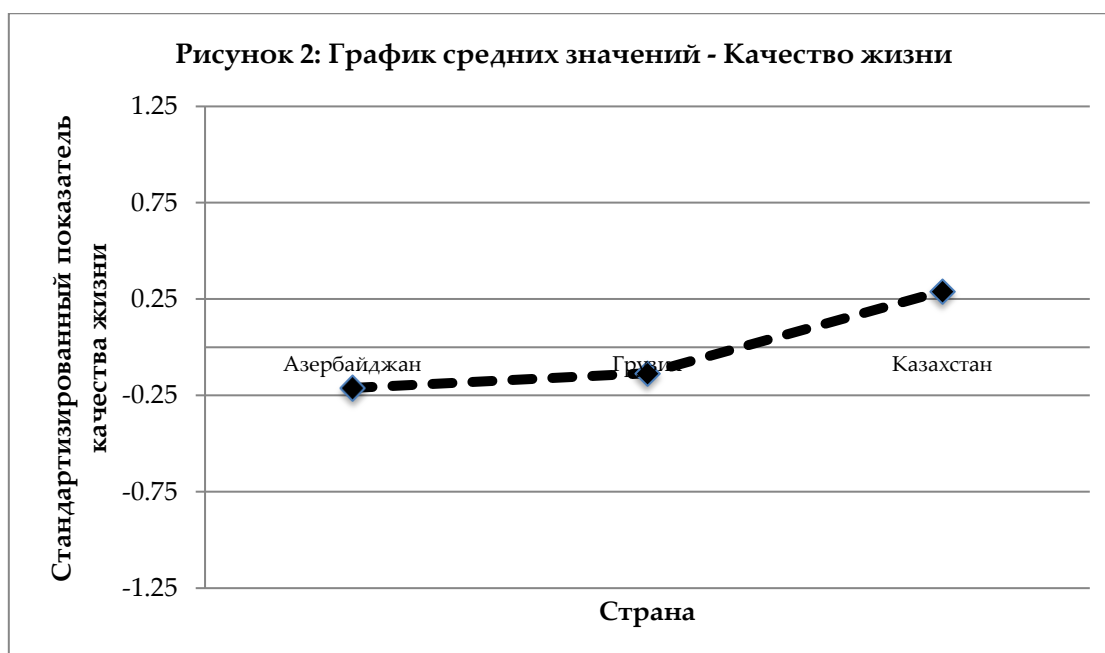
В Таблице 3 представлена следующая информация по каждой из 3-х стран: количество показателей по качеству жизни, среднему значению и среднеквадратичному отклонению, стандартизированные для отражения разных видов показателей.

Таблица 4: Анализ разницы (ANOVA)

	Сумма квадратов	Уровень свободы	Средний квадрат	F	Важность
Между группами	3.514	2	1.757	1.773	.177
Внутри групп	68.374	75	.991		
Итого	71.888	77			

В Таблице 4 представлена сумма квадратов, уровень свободы и т.д. Здесь ключевой статистический показатель – это графа «Важность». Если показатель важности меньше или равен 0.05, то существует значительное отличие между средними баллами по уровню качества жизни 3-х стран. В нашем анализе показатель важности составляет 0.177 (больше чем 0.05), что означает, что статистически между уровнем качества жизни в Азербайджане, Грузии и Казахстане нет значительной разницы. Тем не менее, имеются возможности для обмена знаниями между тремя странами.

⁴ В Таблице 3 представлена информация по каждой из 3-х стран: количество показателей по качеству жизни, среднему значению и среднеквадратичному отклонению, стандартизированные для отражения разных видов показателей.



На Рисунке 2 показана пунктирная линия средних величин стандартизованных индикаторов для облегчения сравнения качества жизни в 3-х странах. Вы можете видеть, что Азербайджан и Грузия достаточно близки в отношении качества жизни граждан, а в Казахстане показатель немного лучше, но как показывает вышеприведенный анализ, разница между тремя странами не является статистически значимой. Направления, по которым страны могут перенимать опыт друг у друга, лучше всего определяются из Таблицы 2, представленной выше и Рисунка 3, представленного ниже.

Эти примеры практического опыта стран предполагают, что существует несколько предпосылок или условий для оптимизации данного подхода, которые представлены ниже не в порядке важности:

- I. Наиболее вероятно, что обмен опытом между развивающимися странами будет наиболее успешным в случае схожести этапов развития. Вряд ли есть смысл в том, чтобы пытаться организовать обмен опытом между странами, которые находятся на таких разных уровнях развития, что взаимное обучение практически невозможно.
- II. Несмотря на то, что условия контекста являются критически важными, вопрос состоит в том, есть ли единый подход в использовании индикаторов и достигнут ли консенсус в том, что составляет «качество жизни» в Центральной Азии и на Кавказе. Хотя, скорей всего, будут применяться какие-то общие принципы, так как на качество жизни в большинстве стран будут влиять такие факторы как уровень образования, здравоохранения и жилищные условия, тем не менее, очевидно, что исходные данные и ожидания по прогрессу будут в каждом случае отличаться.
- III. Важно, чтобы данные, используемые для оценки качества жизни, были полноценными, достоверными и надежными для того, что анализ заслуживал доверия. Нет смысла в разработке индекса качества жизни, основанного на сомнительных данных, с целью приукрашивания ситуации в той или иной стране.

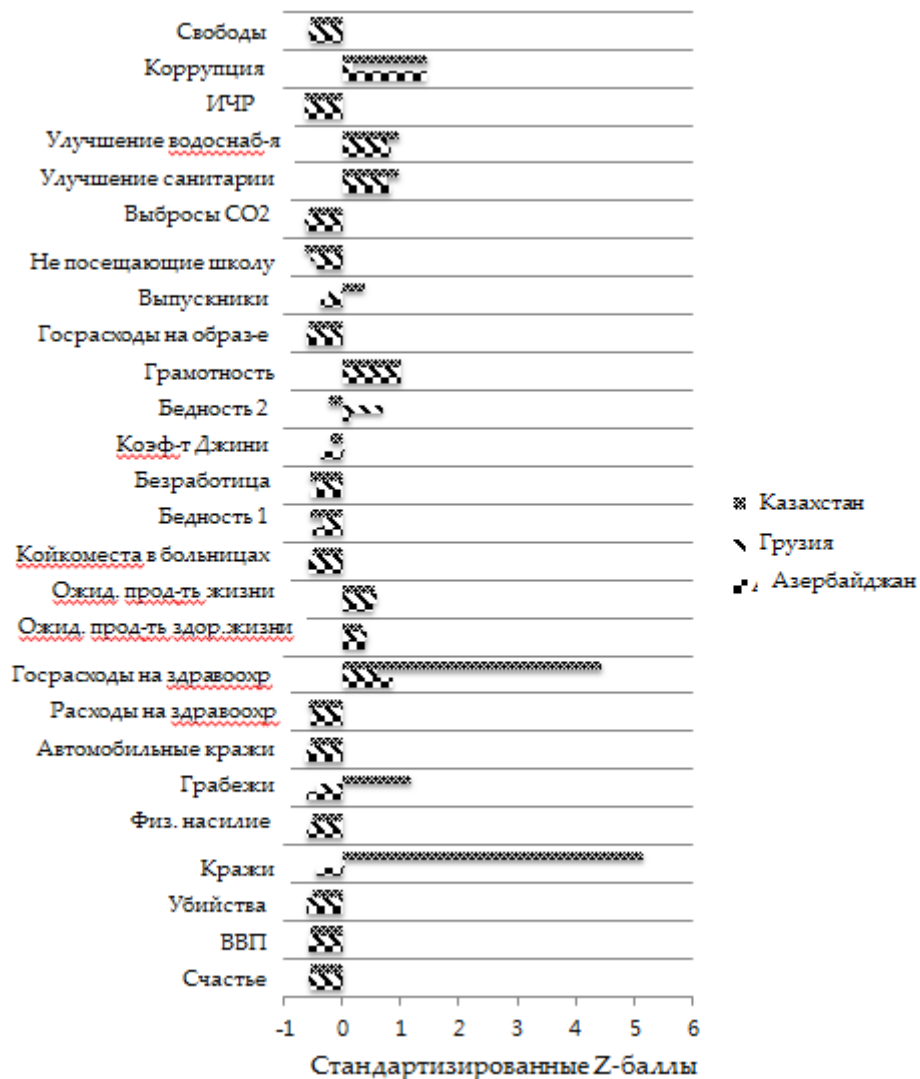
- IV. Необходимо отметить, что внешние факторы, находящиеся вне контроля тех, кто оказывает государственные услуги, могут оказать влияние на качество жизни людей. Примером может быть сильное наводнение, которое было невозможно предусмотреть, но которое значительно повлияет на качество жизни людей в пострадавших районах.
- V. Критически важной для всего процесса является готовность и поддержка межведомственной работы. В случае отсутствия этого переход к модели подотчетности, основанной на конечном результате, и использование индикаторов качества жизни будет проблематичным. Должна быть четко выраженная и сильная политическая воля, чтобы это случилось.
- VI. И, наконец, отношение государственных служащих, работающих в организациях государственного сектора, является критически важным фактором для успеха этой модели. Бюрократы низового уровня, пользуясь своим положением, могут либо реализовать эти идеи, либо загнать их в тупик в угоду своим собственным карьерным интересам. Некоторые служащие могут почувствовать угрозу из-за того, что данные свидетельствуют о низкой эффективности в их стране или в конкретной государственной услуге и поэтому будут стараться дискредитировать модель. Другие же увидят в ней способ продвижения своих карьерных амбиций и одновременно способ внесения вклада в улучшение качества жизни для потребителей государственных услуг.

Выводы

Практические примеры стран, рассмотренные выше, представляют материал для изучения того, как концепция «качества жизни» может использоваться в трех развивающихся странах, активно участвующих в деятельности Регионального хаба в сфере государственной службы, ПРООН. Преимущества этого подхода состоят в обмене наилучшим опытом внутри широкой сети стран-участниц хаба для определения того, что им необходимо делать для улучшения качества жизни граждан в их соответствующих странах. Анализ также заставляет страны задуматься о внедрении подотчетности, основанной на оценке конечного результата, и возможности отхода от зачастую используемого правительствами (в развитых и развивающихся странах) подхода с упором на затратах и процедурах. В данном анализе не было обнаружено статистически значимого различия между 3 рассматриваемыми странами, однако, есть уроки для изучения. Что, например, может Казахстан узнать на примере Грузии и Азербайджана в отношении предотвращения преступности? Есть ли необходимость в Грузии инвестировать больше государственных денег в здравоохранение? Является ли посещение средней школы проблемой в Азербайджане, из-за чего в стране наблюдается низкий уровень количества выпускников среднего и высшего профессионального образования, и чему можно поучиться у Грузии и Казахстана в этом отношении? Система оценки качества жизни предоставляет данные, позволяющие странам учиться друг у друга с конечной целью улучшения подхода правительства к оказанию услуг. Это достигается с учетом контекста и может способствовать отходу от единой «подходящей всем» многообещающей модели реформирования государственного управления, которая на деле оказалась затруднительной в осуществлении в развивающихся странах. Основная цель данной статьи, состоящая в содействии принятию системы подотчетности, основанной на

оценке конечного результата, посредством обмена опытом, может способствовать реальным улучшениям в государственных услугах в том темпе, который соответствует уровню роста развивающихся экономик и с учетом их культурных, политических и исторических условий.

Рисунок 3: Качество жизни на примере трех стран



Библиография

- Andrews, C.W. (2008) 'Legitimacy and context: implications for public sector reform in developing countries', *Public Administration and Development* 28 (3): 171-180.
- Boarini, R., Kolev, A. and McGregor, A. University of Sussex (2014) *Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework*. OECD Development Centre Working Paper 325: Paris.
- Bouckaert, G. and Van Dooren, W. (2016) 'Performance Measurement and Management in Public Sector Organisations' in T. Bovaird and Elke Loeffler (eds.) *Public Management and Governance* (3rd ed.). London: Routledge.
- Dass, M. and Abbott, K. (2008) 'Modelling new public management in an Asian context: public sector reform in Malaysia', *Asian Journal of Public Administration*, 30 (1): 59-82.
- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Effective Institutions Platform (2016) Effective Institutions Platform Concept note: Peer-to-Peer Learning Alliance (May 2016) and <https://www.effectiveinstitutions.org/en/>
- Emrich-Bakenova, S. (2009) 'Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration', *Governance*: 22 (4): 717-745.
- European Union (2016) Quality of Life Indicators: accessible at http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_indicators_-_measuring_quality_of_life
- Friedman, M. (2005) *Trying Hard is not Good Enough: how to produce measurable improvements for customers and communities*. FPSI Publishing.
- Grindle, M. (2012) *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge Massachusetts and London: Harvard University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2010) *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Work Bank Policy Research Working Paper 5430. Washington DC: World Bank.
- Knox, C. and Carmichael, P. (2015) 'Local Government Reform: community planning and the quality of life in Northern Ireland' *Administration*, 63 (2): 31-57
- Nunberg, B. & Taliencio, R.R. (2012) 'Sabotaging civil service reform in aid-dependent countries: are donors to blame?' *World Development*: 40 (10): 970-1981.
- Official Development Assistance: list of developing countries – accessible at: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (2014) *Public Governance Review Kazakhstan: Review of the Central Administration*. OECD Publishing, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (2015) *Multi-Dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1 – Initial Assessment*. OECD Publishing, Paris.
- Polidano, C and Hulme D. (1999) 'Public Management Reform in Developing Countries', *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1:1, 121-132.
- Polidano, C. (2001) 'Why Civil Service Reforms Fail' *Public Management Review* 3 (3): 345-361.
- Pollitt, C. (2013) 'Back in the OECD ... an oblique comment on the World Bank's better results from public sector institutions' *International Review of Administrative Sciences*, 79 (3): 406-412.
- Pugh, G. (2010) 'Outcomes-Based Accountability: a brief summary' (17-22) in T. Chamberlain, S. Golden and F. Walker. *Implementing Outcomes-Based Accountability in Children's Services:*

- An Overview of the Process and Impact*. Local Government Group Research Report. Slough: NFER.
- Regional Hub of Civil Service in Astana (2014) *Partnership for Civil Service Excellence*. ACSH and UNDP, Astana, Kazakhstan. See also: <http://www.regionalhub.org>
- Schneider, B.R. and Heredia, B. (2003) *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Boulder CO, Lynne Rienner Publishers and North-South Center Press.
- UK Audit Commission (2015). *Local Quality of Life Indicators*: <http://www.audit-commission.gov.uk> .
- World Bank (1999) *Civil Service Reform: A Review of World Bank Assistance*: Report No. 19211. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2012) *World Bank Approach to Public Sector Management, 2011–2020*. Washington, DC: World Bank.
- Xavier, J.A. (2013) 'The World Bank approach to public sector management 2011-2020: lessons from the Malaysian experience', *International Review of Administrative Sciences* 79 (3): 426-432.