



Европейская экономическая комиссия

Конференция европейских статистиков

Шестьдесят пятая пленарная сессия

Женева, 19–21 июня 2017 года

Пункт 8 а) предварительной повестки дня

Координация международной статистической деятельности в регионе Европейской экономической комиссии

Организации Объединенных Наций

Итоги углубленных анализов, проведенных

Бюро Конференции европейских статистиков

Углубленный анализ статистики управления

Записка Мексики, Турции и ОЭСР

Резюме

Данный документ представляет собой сокращенный вариант документа, обеспечивающего основу для углубленного анализа статистики управления, проведенного Бюро Конференции европейских статистиков в октябре 2016 года.

В документе содержится краткая информация о международной деятельности, связанной со статистикой управления, и определены вопросы и проблемы. Выводы и рекомендации анализа представлены в разделе V. Итоги анализа содержатся в документе ECE/CES/2017/9/Add.1.

Полный вариант документа размещен по адресу www.unecce.org/stats/ces/reviews.html.



I. Краткое резюме

1. Понятие «управление» является широким и сложным и применяется в различных контекстах, охватывающих как технические, так и правовые аспекты. Этот термин в настоящее время является неотъемлемой частью политического лексикона большинства стран и занимает видное место в национальных и международных статистических программах. Интерес к этому вопросу со стороны статистического сообщества, отчасти обусловленный включением цели «управления» в Повестку дня Организации Объединенных Наций на период до 2030 года, привел к созданию в марте 2015 года Прайской группы Организации Объединенных Наций по статистике управления. В данном углубленном анализе статистики управления, проведенном под эгидой Конференции европейских статистиков (КЕС), рассматриваются имеющиеся в регионе статистические показатели и указываются проблемы, которые надлежит решить для обеспечения дальнейшего прогресса.

2. В настоящем анализе¹ применяется узкое определение управления и уделяется особое внимание государственным учреждениям (т.е. исключаются корпорации и другие частные учреждения), действующим на национальном уровне (т.е. исключаются международные или местные учреждения). В качестве первого шага на пути к достижению консенсуса в отношении концептуальных рамок, которые могли бы быть использованы официальной статистикой, в нем предлагается объединить различные аспекты, обычно ассоциируемые с концепцией управления, в рамках трех широких областей: i) основные принципы, регулирующие деятельность этих учреждений; ii) процессы, в рамках которых принимаются решения в этих учреждениях; и iii) ценные результаты, которые эти учреждения предоставляют людям. Эти области включают в себя более конкретные аспекты и в рамках них – более конкретные компоненты. Эти области связаны с конкретными государственными функциями, и их лучше оценивать с помощью конкретных субъектов и инструментов измерения. Измерение принципов обычно осуществляется на основе экспертных оценок, проводимых исследователями; измерение процессов – на основе административных данных и оценок, проводимых гражданскими служащими; наконец, применительно к ценным результатам основной единицей анализа являются отдельные лица, что предполагает ключевую роль обследований домашних хозяйств, проводимых национальными статистическими управлениями (НСУ) и другими производителями данных. Однако во многих случаях для получения представления о многоаспектном характере управления необходимо учитывать данные из целого ряда различных источников.

3. Статистические данные по вопросам управления в регионе КЕС, по-прежнему являющиеся не столь распространенным явлением, собирают с использованием всех этих источников. В анализе подчеркивается особая роль административных данных, собираемых государственными учреждениями в процессе осуществления и оценки различных функций управления. В нем представлен (на основе ответов на специальный вопросник НСУ) круг уже имеющейся статистической информации, при этом отмечается неоднородность и ограниченная сопоставимость этих данных на страновом уровне, а также отсутствие в разных странах общей номенклатуры для описания важнейших аспектов. Более сопоставимые данные по вопросам управления, как правило, готовят международные организации на основе качественных оценок, проводимых либо государственными должностными лицами, либо научно-исследовательскими сетями. Важную роль в получении сопоставимой на меж-

¹ Этот анализ подготовили Салим Гюрбюз, Деврим Яган, Октай Озгюч Иркен, Эврим Султан, Аслихан Кабадай, Мерт Гёксю, Юсуф Сюмер, Фисун Шенер и Мерве Айтекин из Турецкого института статистики; Адриан Франко и Оскар Хайме из ИНЕГИ, Мексика; и Сантьяго Гонсалес, Лара Флейшер и Марко Мира д'Эрколь, ОЭСР.

дународном уровне информации также играют обследования домашних хозяйств, проводимые либо неофициальными производителями статистики, либо (реже) НСУ.

4. Из этого анализа можно сделать три вывода. Во-первых, хотя в регионе уже имеются некоторые статистические данные, касающиеся различных аспектов управления, они отличаются друг от друга с точки зрения основополагающих концепций, а также используемых для их описания наименований, круга охватываемых учреждений и конкретных рассматриваемых аспектов (функций). Поэтому необходимым условием для сбора более надежных и полезных статистических данных в этой области является разработка общей концептуальной основы. Во-вторых, в качестве предварительного шага к предоставлению общих рекомендаций и разработки руководящих принципов для производителей и пользователей статистики управления необходимо направить усилия на оценку качества уже существующих статистических данных. Используемую в настоящее время ОЭСР модель измерения «доверия» (на основе оценки различных аспектов «действенности» имеющихся показателей измерения) следует распространить на другие аспекты управления. В-третьих, несмотря на «политическую чувствительность» статистики управления, НСУ должны рассматривать ее как часть своей обычной продукции, на которую распространяются такие же требования и стандарты качества, какие применяются в отношении других социальных, экономических и экологических статистических данных.

II. Введение

5. В прошлом концепция «управления» использовалась во многих контекстах разных дисциплин, охватывающих различные доктрины, субъекты, учреждения и секторы. В рамках этого процесса не сформировалось единого определения управления, принятого во всех дисциплинах. Начиная с 1990-х годов этот термин все чаще связывают с политикой, направленной на создание институциональной основы, способствующей экономическому росту и развитию (Rothstein, 2015 год), т.е. с «благим управлением». Хотя это понятие является новым и спорным (Plattner, 2013 год), исследователи и международные организации использовали ее для обозначения множества различных и частично совпадающих концепций, таких как политическая система, демократия, верховенство права, уважение прав человека, свободы, отсутствие дискриминации, прозрачные административные процедуры, участие рядовых граждан и организаций гражданского общества, качество регулирования, эффективность государственной политики или борьба с коррупцией.

6. В значительной степени современные примеры использования термина «управление» обусловлены обеспокоенностью опытом стран, находящихся на этапе перехода от авторитарных режимов к демократии, и развивающихся стран со слабым институциональным потенциалом. Показатели управления использовались инвесторами, донорами и финансовыми учреждениями для оценки стабильности и прозрачности правительств, а также возможностей ведения бизнеса в различных странах (Arndt and Oman, 2006 год).

7. Однако сегодняшний спрос на надежные показатели управления не ограничивается развивающимися странами и странами с формирующейся экономикой или интересами иностранных инвесторов, связанными с их предпринимательской деятельностью. Такой спрос сегодня присутствует как в «старых», так и в «новых» демократиях и связан с растущей неудовлетворенностью простых людей тем, как работает демократия. Важными вопросами в этой связи являются вопросы о том, отвечают ли политические решения потребностям и правам граждан и ограничивает ли растущее экономическое неравенство равенство людей перед законом и их равенство в рамках политической системы. Кроме того, для политической позиции и свободы выбора людей существенное значение имеет вопрос о том, как функционируют политические и государственные

учреждения, что является жизненно важным элементом для общего благосостояния людей (Stiglitz и др., 2009 год)².

8. Существует множество международных наборов показателей, ориентированных на государственное управление. Некоторые из них носят достаточно всеобъемлющий характер, как, например, «общемировые показатели эффективности государственного управления» Всемирного банка или разработанные компанией «Бертельсманн» «показатели устойчивого управления», другие же, например «Индекс верховенства права», разработанный в рамках Проекта всемирного правосудия, или «Индекс коррупции», разработанный организацией «Международная транспарентность», посвящены отдельным аспектам управления, а такие, как «Показатели эффективности предпринимательской деятельности» Всемирного банка, посвящены ограниченному набору государственных услуг. В некоторых из этих наборов обобщена информация из различных источников, в то время как другие опираются на данные, собранные исключительно или преимущественно организацией-спонсором.

9. Однако статистика управления не располагает прочной основой в рамках официальной статистической системы. Не выработано международных стандартов или руководящих принципов, которыми можно было бы руководствоваться при сборе данных в этой области. Главной проблемой, несомненно, является отсутствие общего согласия относительно того, что именно подлежит измерению: без внесения теоретической и аналитической ясности в вопрос о том, что представляет собой концепция управления и каковы ее составные элементы, ее реализация может стать бесполезным занятием. Проводилось очень мало систематических исследований по вопросу о достоверности различных показателей измерения, например по вопросу о том, соответствует ли концепция, определяемая статистиками, построениям, определяемым для респондентов обследований домашних хозяйств, обеспечивают ли различные показатели измерения одной и той же концепции последовательную информацию и соответствуют ли они общему пониманию их причин и последствий.

10. Вместе с тем есть основания полагать, что продолжавшееся долгое время невнимание к теме управления со стороны официальной статистики подходит к концу. После консультаций с общественностью, посвященных мерам по достижению прогресса в Австралии, Австралийское бюро статистики выделило статистику управления в качестве отдельного направления своей работы наравне с экономической, социальной и экологической статистикой. Другие статистические управления, такие как ИНЕГИ в Мексике приложили значительные усилия для расширения своих возможностей в плане оценки функционирования судебной системы и доступа населения к различным государственным услугам и учреждениям. На международном уровне Статистическая комиссия Организации Объединенных Наций создала в марте 2015 года Группу Организации Объединенных Наций по статистике управления (Прайская группа) с целью подготовки к марту 2018 года справочника по статистике управления для НСУ. Принятие Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в сентябре 2015 года 17 целей в области устойчивого развития, одна из которых предусматривала «содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях», послужила дополнительным фактором, побуждаю-

² В этой связи ОЭСР определяет «участие гражданского общества и управление» как один из 11 аспектов благосостояния людей (ОЭСР, 2013 год) и опирается на показатели явки избирателей, участия в политической жизни, участия заинтересованных сторон в процессе разработки государственных нормативных положений для сравнения результатов в различных странах. Показатели измерения доверия людей к другим людям, к правительству и государственным институтам также используются ОЭСР для мониторинга «социального капитала», являющегося одним из ключевых ресурсов для поддержания будущего благополучия (ОЭСР, 2015 год).

щим НСУ к определению показателей, отвечающих требованиям «глобальной отчетности».

11. В этом контексте растущего международного интереса Бюро Конференции европейских статистиков (КЕС) на своем совещании в октябре 2015 года приняло решение начать углубленный анализ статистики управления. Этот анализ, подготовленный Турецким институтом статистики, ИНЕГИ (Мексика) и ОЭСР, в частности, имеет целью внести вклад в работу Прайской группы путем изучения информации о статистике управления, которая на сегодняшний день имеется в странах, участвующих в КЕС. Анализ построен следующим образом. Краткое резюме всего анализа содержится в разделе I. После введения (раздел II) в разделе III изложены сфера охвата и определение рассматриваемой статистической области. В разделе IV изложена собранная информация о статистической деятельности, которая сгруппирована в рамках двух общих категорий, а именно: данные на страновом уровне, главным образом полученные на базе административной информации, и сравнительные показатели, основанные либо на экспертных оценках, либо на неофициальных обследованиях домашних хозяйств. Помимо данных по результатам исследований информация о деятельности, связанной со статистикой управления, получена на основе вопросников, направленных НСУ, участвующих в КЕС, 11 мая 2016 года³. В разделе V содержатся рекомендации в отношении дальнейшей статистической работы в этой области.

III. Охват и определение рассматриваемой статистической области

A. Управление как многосторонняя концепция

12. Единого определения термина «управление» не существует. Начиная с 1990-х годов этот термин все чаще связывался с «благим управлением», т.е. политикой, направленной на создание институциональной основы, способствующей росту и развитию (Rothstein, 2015 год) и распространению новых моделей управления. Однако само по себе это определение не отвечает требованию четкого изложения того, что входит, а что не входит в сферу статистики управления.

13. Отсутствие общей договоренности в отношении определения и компонентов управления влечет за собой целый ряд проблем для программы его измерения. Основной проблемой является отсутствие согласия относительно того, что именно следует измерять: без внесения теоретической и аналитической ясности практическое исследование концепции управления рискует стать бесполезным занятием. В нижеследующем подразделе представлена первая попытка дать подразбивку широкой концепции управления по ее основным областям, проводя разграничение между различными элементами анализа.

B. Подразбивка концепции управления

14. Единственным вариантом практического исследования таких сложных концепций, как управление, является их «подразбивка» на элементы. Это предполагает два основных решения: во-первых, исключить структуры, измерение которых является более проблематичным; и, во-вторых, использовать определенную схему для описания того, что подпадает под сферу охвата анализируемой концепции.

³ На этот вопросник ответили в общей сложности 29 НСУ; ответы стран имеются на вики ЕЭК ООН для распространения документов для совещаний Бюро КЕС.

15. Что касается первого критерия, то выбор, сделанный в настоящем разделе, заключается в ограничении сферы охвата этого анализа государственными учреждениями, действующими во имя общего блага определенного сообщества людей. Это предполагает исключение частных учреждений, даже если они имеют важное значение для благосостояния крупных общин. Поскольку большинство государственных учреждений уходят своими корнями в национальные государства, в настоящем разделе сфера охвата еще больше ограничивается лишь национальными учреждениями, т.е. в нем не рассматриваются международные и наднациональные учреждения. И даже с учетом этого область исследования остается огромной, поскольку национальные учреждения осуществляют свою деятельность на различных географических уровнях (например, на федеральном уровне, уровне штатов и субнациональном уровне) и относятся к отдельным ветвям государственной власти.

16. Что касается второго критерия, то государственные учреждения рассматриваются – на самом абстрактном уровне – в качестве гарантов прав и благополучия людей, которыми эти учреждения управляют. Этот подход соответствует давней традиции, которая признает, что «главная задача правительств заключается в обеспечении людей самыми основополагающими правами» (Nussbaum, 2011 год). Эти права определяются, например, качеством процессов принятия решений и включают, в частности, наличие и транспарентность процесса выборов, широкий доступ к информации, обеспечение гражданских и политических прав, наличие (определенных законом) ограничений для решений, принимаемых государственными учреждениями, или для процесса отбора, мониторинга и замены членов правительства. Хотя права граждан и институциональные ограничения являются характерными для каждой конкретной страны и того или иного периода, все государственные учреждения (будь то действующие в странах со сложившейся демократией или при авторитарных режимах) обязаны своей легитимностью презумпции о том, что они действуют в целях обеспечения конституционных прав находящихся под их управлением людей.

17. На более конкретном уровне предполагается, что государственные учреждения будут принимать и осуществлять решения, способствующие эффективному и компетентному обеспечению экономического развития и благосостояния общества. Между тем надлежащее и эффективное функционирование механизма управления не может быть самоцелью. Государственные учреждения должны обеспечивать результаты, которые бы ценились (т.е. признавались как важные) людьми, и эти результаты должны улучшать жизнь людей. Например, Ротберг утверждает, что благое управление наилучшим образом измеряется путем изучения результатов управления, которые толкуются как результаты и итоги предоставления услуг (2010 год).

18. С учетом многочисленных и различных теоретических аспектов тремя областями, используемыми в настоящем анализе для классификации различных аспектов управления (второй критерий, упомянутый выше), являются (см. диаграмму 1):

- основные принципы, регулирующие деятельность различных государственных учреждений, которые имеют решающее значение для установления законности принятого решения;
- процессы, в рамках которых принимаются и претворяются в жизнь решения и которые имеют важное значение для возможности выполнения государственными учреждениями конкретной функции;
- результаты деятельности этих учреждений, которые оцениваются членами конкретной общины как важные.

19. Три области, показанные на диаграмме 1, не являются полностью независимыми друг от друга: как правило, «принципы» определяют «процессы», которые в свою очередь воздействуют на «результаты». Однако каждый из них охватывает аспекты управления, которые концептуально различаются и измерение которых требует специальных инструментов (ОЭСР, 2017 год).

Диаграмма 1
Концептуальные области управления



Источник: ОЭСР (2017 год).

20. Дополнительная информация об этих концептуальных рамках представлена в таблице 1. В последней колонке таблицы приводятся более подробные аспекты в рамках трех основных областей с использованием ряда наименований, обычно используемых в материалах, посвященных управлению. Хотя перечень аспектов не является исчерпывающим, он иллюстрирует основную часть вопросов, обсуждаемых в настоящем докладе.

Таблица 1
Подразбивка концепции управления

Область	Вопрос	Функции	Единица анализа	Аспекты
Принципы	Что ожидается от государственных учреждений?	Гарантирование того, что государственные учреждения отвечают общим ценностям общества, таким как обеспечение свободы, поддержание мира и безопасности	Государственные учреждения и ведомства	<ul style="list-style-type: none"> • Верховенство права • Существование демократии
Процессы	Как государственные учреждения выполняют свою роль?	Принятие и выполнение решений, необходимых для надлежащего регулирования экономической и социальной жизни	Государственные учреждения и ведомства	<ul style="list-style-type: none"> • Качество демократии • Административные процедуры • Потенциал государства • Бюрократическая автономия • Качество регулирования • Эффективность • Подотчетность • Отсутствие дискриминации

<i>Область</i>	<i>Вопрос</i>	<i>Функции</i>	<i>Единица анализа</i>	<i>Аспекты</i>
Ценные результаты	Почему это важно?	Предоставление услуг, улучшающих жизнь людей	Население и граждане	<ul style="list-style-type: none"> • Политическая эффективность • Участие гражданского общества • Доверие к институтам • Удовлетворенность предоставленными услугами

IV. Статистическая деятельность по вопросам управления в странах ЕЭК ООН и ОЭСР

A. Обзор подходов к измерению

21. Каждая из трех областей, указанных в разделе III, предусматривает различный подход к измерению, разработанный с учетом основополагающих выявляемых явлений и наиболее подходящего источника информации. В целом, хотя и за некоторыми исключениями:

- Принципы, регулирующие функционирование различных государственных учреждений, отражают политические и философские идеалы каждого общества. Даже в рамках такой широкой концепции, как демократия, целый ряд институциональных систем могут привести к хорошим результатам, при этом понятие «идеальной» демократии будет различаться в разных странах и в разные периоды. Большинство дискуссий по вопросу о качестве демократии и других политических режимов носят достаточно научный характер, как показали такие совместные проекты, как «Разновидности демократии», «Polity2», «Проект всемирного правосудия» и т.д. Все эти проекты ориентированы на государство и качество государственных учреждений каждой страны, и в них страновые результаты оцениваются на основе мнений экспертов. С другой стороны, ни государственные служащие, ни статистические управления, как правило, не могут оценивать политические институты, поскольку они могут столкнуться с конфликтом интересов при оценке системы, в которой они служат. Хотя этот вопрос неизбежно является субъективным, научные круги и исследовательские институты, как правило, лучше могут судить о принципах, которым следуют государственные учреждения, а также о том, как эти принципы реализуются на практике.
- Процессы можно измерять с помощью показателей того, как функционируют государственные учреждения. В большинстве случаев эта оценка требует технических знаний о правилах и функционировании различных элементов механизма управления. Для целей измерения этой области управления гражданские служащие, как правило, в наибольшей степени могут предоставить необходимую информацию на основе административных источников. Сбор определенной сравнительной информации по этому вопросу в настоящее время осуществляют международные организации, например ОЭСР в рамках серии публикаций «Управление: краткий обзор».
- Наконец, в плане ценных результатов граждане являются предпочтительной группой наблюдения, поскольку они сами могут судить о том, как управление затрагивает их жизнь и сказывается на их судьбе. Наилучшими возможностями для оценки ценных результатов, позволяющей делать сопоставления по разным странам, периодам и демографическим груп-

пам, располагают НСУ и другие (неофициальные) производители статистических данных на уровне домашних хозяйств.

В. Данные на страновом уровне

22. Наибольшая часть статистических данных по вопросам управления, которые в настоящее время собирают в странах, основана на административной информации. По этой причине в настоящем разделе дается описание характеристик административных данных, которые делают их, возможно, наиболее подходящими для выполнения этой задачи. Далее в разделе представлена информация о статистике управления в отдельных странах, которая основана на представленных НСУ ответах на вопросник, подготовленный для целей настоящего анализа.

1. Административные данные

23. НСУ осуществляют сбор статистических данных в целях достижения максимального качества: это предполагает соответствие критериям своевременности, актуальности, точности, сопоставимости, согласованности, доступности и ясности на основе незатратных методов сбора и обработки данных, позволяющих свести к минимуму бремя для участников (ЕЭК ООН, 2007 год). Для достижения этой цели НСУ используют три источника: данные переписей, результаты обследований домашних хозяйств и предприятий и административные данные (ИНЕГИ, 2012 год). Если переписи и обследования непосредственно предназначены для удовлетворения потребностей в статистических данных по конкретной теме, административные данные не направлены непосредственно на решение статистических задач, а являются частью процедур, которые государственные учреждения в рамках своей юрисдикции и полномочий обычно выполняют в ходе своей повседневной деятельности.

24. Решения об использовании административных данных для целей статистики управления обычно являются особенно сложными в силу разнообразия определений управления, имеющих в соответствующих материалах. Несмотря на это, административные данные играют особую роль в оценке управления, поскольку соблюдение процедур управления и обеспечение их исполнения, а также тот факт, что эти административные данные часто отражают непосредственное взаимодействие между гражданами и государственными учреждениями, позволяют подготовить статистические данные и показатели по целому ряду ключевых аспектов управления, таких как количество и качество предоставляемых услуг и процессы, которые осуществляют эти учреждения. В таблице 2 перечислены виды административных данных, которые могут быть использованы для оценки ряда аспектов управления: общий вывод заключается в том, что административные данные особенно полезны для оценки аспектов управления, относящихся к процессам.

Таблица 2

Виды административных данных, которые можно использовать для оценки управления

<i>Области управления</i>	<i>Аспекты управления</i>	<i>Виды административных данных, которые можно использовать</i>
Принципы	<ul style="list-style-type: none"> • Верховенство права • Существование демократии 	Материалы: судов и трибуналов; органов по проведению выборов; советов по правам человека; отделов полиции и прокуратуры; органов по вопросам транспарентности; специализированных государственных прокуроров; комиссий по разработке нормативных положений

Области управления	Аспекты управления	Виды административных данных, которые можно использовать
Процессы	<ul style="list-style-type: none"> • Качество демократии • Административные процессы • Потенциал государства • Бюрократическая автономия • Качество регулирования • Эффективность • Подотчетность • Отсутствие дискриминации 	Права, лицензии и правительственные разрешения; расходная часть бюджета, государственные финансовые счета; аудит, государственные закупки; составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты; людские и финансовые ресурсы и ресурсы на военную инфраструктуру; телекоммуникационная информация; учреждения по управлению людскими ресурсами; отчеты регулирующих органов; отчеты Министерства финансов и отраслевых министерств; отчеты уголовных и административных судов и трибуналов
Ценные результаты	<ul style="list-style-type: none"> • Политическая эффективность • Участие гражданского общества • Доверие к учреждениям • Удовлетворенность предоставленными услугами 	Вопросники, заполненные пользователями различных государственных услуг (исключая обследования); отчеты органов по проведению выборов; отчеты судов и трибуналов по нарушениям прав человека

25. Теоретически при оценке управления административные данные имеют ряд преимуществ по сравнению с переписями и обследованиями в следующих случаях:

- Если административные процессы хорошо организованы, административные данные также будут согласованными и высокого качества. Административный орган, ответственный за ведение записей или, по крайней мере, за свои ключевые переменные, может – в партнерстве с национальным статистическим управлением – создать необходимые механизмы, обеспечивающие, чтобы статистические потребности соответствовали основной цели административного отчета.
- При наличии взаимодополняемости между административными данными и данными обследований. Статистическая система, основанная на регистрируемой информации, может компенсировать нежелание респондентов участвовать в обследованиях. Кроме того, административные данные могут использоваться при разработке обследования для охвата некоторых подгрупп населения или для получения постстратификационных весов.
- При наличии взаимодействия между учреждениями. Административные данные относятся к конкретным событиям или процессам. Однако требования статистической системы, основанной на регистрируемой информации, выходят далеко за рамки сбора и обработки данных по каждому реестру. При обработке данных, полученных от различных учреждений, необходимы институциональные партнерства между различными учреждениями в рамках единой системы; создание таких партнерств может потребовать изменений на всех этапах подготовки статистических данных (сбор и обработка данных, контроль качества и распространение), используемых каждым учреждением (ЕЭК ООН, 2007 год). Технологические новшества могут снизить производственные издержки и повысить своевременность информации.

26. Несмотря на важность регистрируемых данных об управлении, существуют и серьезные проблемы, которые необходимо учитывать при использовании этой информации.

- Общее недоверие к власти. В некоторых случаях граждане будут проявлять нежелание предоставлять достоверную информацию администра-

тивному органу; в таких ситуациях к анализу административных данных необходимо будет подходить с большой осторожностью.

- Трудности согласования административных определений между органами различных уровней управления, а также сложность обеспечения международной сопоставимости. Например, административная учетная документация может касаться юридических требований, а не фактических условий, или же содержащиеся в ней временные ссылки могут быть неточными (ЕЭК ООН, 2007 год). Для согласования концепций и статистики управления на субнациональном, национальном и международном уровнях необходимы надлежащие усилия и ресурсы.
- Сочетание информации, полученной из объективных данных и данных самоотчетов. Хотя в рамках некоторых обследований могут задаваться вопросы о субъективном восприятии людей, административные данные, как правило, отражают объективные факты и события. Это означает, что важно избегать смешивания информации об учреждениях с показателями, касающимися воздействия этих учреждения (Bersch и Botero, 2014 год). Поэтому для недопущения необъективности необходимо внести ясность в концепции и показатели.

27. Подводя итог, следует отметить, что административные данные могут предоставить качественную информацию об управлении, если со временем будут обеспечены условия для надлежащего процесса. Если административная система уже существует, сбор данных не является дорогостоящим. Вместе с тем расходы будут высокими, если такая система пока отсутствует. В этом случае данные обследований или переписей административных единиц могут стать лучшей альтернативой. Например, в Мексике ИНЕГИ собирает данные о государственных учреждениях на национальном и субнациональном уровне, что позволяет готовить статистические данные об управлении государственными учреждениями и их деятельности в качестве альтернативы нынешнему отсутствию статистической системы, основанной на регистрируемой информации.

2. Статистические данные по вопросам управления, собираемые странами

28. Отвлекаясь от возможных административных данных, важно иметь представление о том, какого рода официальные статистические данные по вопросам управления в настоящее время готовятся в странах КЕС. С этой целью Турецкий институт статистики (Туркстат) в сотрудничестве с ОЭСР и ИНЕГИ подготовил подробный вопросник для НСУ, обратившись к ним с просьбой представить информацию о статистической деятельности, осуществляемой либо статистическим управлением, либо другими государственными или негосударственными учреждениями. Этот вопросник включает в себя один общий раздел, в котором задаются вопросы о наличии статистики по трем широким областям управления, о которых говорится в разделе III (т.е. принципы, процессы и ценные результаты), и десять разделов, охватывающих конкретные аспекты управления (верховенство права; качество демократии; административные процедуры; потенциал государства; бюрократическая автономия; эффективность управления; гласность и подотчетность; качество регулирования; коррупция и транспарентность; уверенность в том, что решения принимаются в общественных интересах)⁴. Хотя эти десять аспектов не полностью соответствуют аспектам, используемым в других разделах настоящего анализа, собранная информация служит цели обеспечения широкого обзора видов официальной статистики по

⁴ Этот вопросник также включает в себя раздел, посвященный поддержанию индивидуальных свобод и повышению благополучия людей. В настоящем документе не представлены ответы по этому разделу, поскольку собранная информация касалась лишь наличия статистических данных о субъективном восприятии людьми благополучия.

вопросам управления, которая, как правило, имеется в регионе. На вопросник ответили в общей сложности 29 НСУ⁵.

29. Общий вопросник включал открытый вопрос о том, собирают ли НСУ статистические данные об управлении, предоставляя при этом НСУ возможность описания этих аспектов своими собственными словами; и три вопроса о том, собирают ли они статистические данные по трем широким областям, используемым в данном анализе, т.е. вопросы о том, «как государственные учреждения реагируют на общие ценности общества, такие как защита свобод, поддержание мира и безопасности»; «как государственные учреждения принимают и выполняют решения, необходимые для надлежащего регулирования экономической и социальной жизни»; и вопрос о «предоставляемых государственными учреждениями услугах и выполняемых ими функциях в целях улучшения жизни людей». По каждому пункту в вопроснике также запрашивалась информация об основных источниках, используемых для получения этих статистических данных.

30. В общей сложности 16 НСУ указали, что собирают статистические данные по различным аспектам управления. Охватываемый ряд аспектов является весьма широким и разнообразным – от выборов и участия в избирательном процессе (Норвегия, Швеция) до участия в общественной жизни (Венгрия), функционирования системы государственного управления, административных процедур, данных, связанных с деятельностью полиции, системой правосудия и уголовными судами (Канада), расходов на обеспечение соблюдения требований и административных расходов, связанных с законодательными предложениями (Канада), предоставления государственных услуг и удовлетворенности ими пользователей (Мексика), инфраструктурного потенциала (Норвегия) и опыта, связанного с коррупцией и доверием, и их восприятия (Мексика) (Таблица А.1). Применительно к трем широким областям этого анализа:

- лишь Мексика и Германия указали, что они собирают статистические данные о том, как государственные учреждения реагируют на общие социальные ценности;
- шесть стран – Австралия, Армения, Германия, Люксембург, Мексика и Чили – указали, что они собирают статистические данные о том, как государственные учреждения выполняют свою роль;
- наконец, четыре страны – Армения, Германия, Мексика и Чили – ответили, что они собирают статистические данные о государственных услугах и функциях, направленных на улучшение жизни людей.

31. Хотя эта информация дает общее представление о ключевых аспектах управления, о которых сообщают НСУ на основе имеющихся в их странах статистических данных, эта оценка в определенном смысле отличается от оценки, получаемой на основе более подробных вопросников, о которых говорится в следующем разделе, что указывает на то, что НСУ по-разному толкуют смысл различных концепций управления. Что касается источников этих статистических данных, то 11 НСУ указали в качестве источника обследования домашних хозяйств, 8 – обследования предприятий и 10 – административные данные. Наконец, 10 НСУ указали, что они осуществляют сбор статистических данных по различным аспектам управления на основе данных, полученных от других государственных учреждений, главным образом министерств, и лишь НСУ

⁵ Австралия, Армения, Бразилия, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Германия, Грузия, Дания, Израиль, Испания, Канада, Колумбия, Латвия, Литва, Люксембург, Мексика, Монголия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Турция, Украина, Филиппины, Финляндия, Франция, Чили, Швейцария и Швеция. Приведенный в данном разделе анализ ответов стран ограничивается 27 странами, которые представили ответы к середине августа – крайнему сроку, установленному для настоящего обзора; в этой связи ответы, представленные Грузией и Филиппинами, здесь не рассматриваются.

Мексика указало, что оно проводит конкретное обследование работы правительства.

32. По каждому из десяти разделов вопросника по конкретным аспектам управления запрашивалась информация по следующим вопросам: i) наличие статистических данных; ii) учреждение, ответственное за сбор и распространение данных (НСУ, другие государственные учреждения, министерства, негосударственные органы); и iii) источники этих статистических данных (обследования домашних хозяйств или предприятий, административные данные, экспертные оценки, переписи, проводимые государственными органами, или определенное сочетание этих источников).

Верховенство права

33. Для целей вопросника верховенство права определяется как авторитет и важность права в обществе. В соответствии с этим понятием, все должно регулироваться законом, и никто, в том числе правительство, не должен быть выше закона. Верховенство права осуществляется посредством кодифицированных процедур, гарантирующих доступ, равенство, предсказуемость, надежность и подотчетность.

34. Большинство ответивших на вопросник НСУ указали, что осуществляют сбор определенных статистических данных по этому аспекту. Это, в частности, касается информации об «общественной безопасности» (13 стран), «гражданском/уголовном правосудии» (12 стран), «открытом правительстве» (6 стран), «военном правосудии» (2 страны) и «ограничениях государственных полномочий» (2 страны). Лишь 4 НСУ сообщили, что не собирают данные по вопросу о верховенстве права. Ответственность за сбор этих данных, как правило, распределяется между НСУ и другими государственными учреждениями (ДГУ), при этом в качестве основного источника используются административные данные. Лишь несколько стран (например, Мексика) указали, что они собирают данные по вопросу о верховенстве права с помощью обследований домашних хозяйств и предприятий, экспертных оценок и переписей.

Качество демократии

35. Для целей данного вопросника качество демократии определяется как охватывающее все положения, касающиеся прав людей на физическую неприкосновенность, свободы мысли, совести и религии, свободы и (активного характера) ассоциации, беспристрастности судебной системы и других аспектов парламентских и судебных систем. В вопроснике о качестве демократии запрашивались сведения о наличии статистических данных по семи областям: «право на физическую неприкосновенность», «свобода мысли, совести и религии», «свобода ассоциации», «активный характер ассоциации», «нарушение прав человека», «конституционные положения о беспристрастности судов» и «подлинная независимость судебной системы».

36. В целом на основе полученных ответов можно отметить, что больше всего статистических данных представлено по теме «нарушения прав человека» (семь стран) и меньше всего по теме «конституционные положения о беспристрастности судов» (лишь одно НСУ в своем ответе указало, что собирает данные по этому вопросу). Швеция была единственной страной, указавшей, что собирает статистические данные по всем областям темы «качество демократии». Ответственность за сбор этих статистических данных в равной степени распределяется между НСУ (в половине стран) и другими государственными учреждениями (в другой половине). Большинство стран используют в качестве источника статистических данных по качеству демократии обследования домашних хозяйств, хотя Бразилия сообщила о сочетании различных источников.

Административные процедуры

37. Для целей данного вопросника административные процедуры определяются как правила и процедуры управления организацией, направленные на обеспечение эффективности, последовательности, ответственности и подотчетности. В вопроснике запрашивалась информация о наличии статистических данных по трем областям: строительство и безопасность; управление государственными расходами; и электронное правительство.

- Строительство и безопасность: 19 стран сообщили о том, что собирают статистические данные о «количестве выданных разрешений на строительство» – в большинстве случаев на основе административных данных, полученных либо НСУ (14), либо другими государственными учреждениями (9). 4 страны сообщили, что собирают статистические данные о «количестве выданных разрешений на торговлю (на основе административных данных), а 6 стран указали, что располагают статистическими данными о «количестве выданных разрешений на строительство (все виды)», которые были собраны главным образом НСУ (5 по сравнению с 3, собранными другими государственными организациями) и, как правило, на основе административных источников.
- Управление государственными расходами: 7 стран сообщили о том, что собирают статистические данные о «четко определенном бюджетном процессе»; эта информация была собрана 2 НСУ и 3 другими государственными учреждениями главным образом из административных источников. Сообщалось, что сбор статистических данных об «эффективном мониторинге и применении бюджетных механизмов» осуществляется в 6 странах (ответственность за сбор распределяется в равной степени между НСУ и ДГУ) на основе административных источников. Также сообщалось, что сбор статистических данных о «надежных бюджетных принципах, касающихся связанных с конституцией законов» осуществляется в 6 странах (ответственность за сбор распределяется в равной степени между НСУ и ДГУ) главным образом на основе административных источников.
- Электронное правительство: 12 стран сообщили о том, что собирают статистические данные о «количестве лиц, взаимодействующих с государственными учреждениями через Интернет», при этом обязанности по сбору этих данных в основном возлагаются на НСУ (12), которые опираются на информацию, полученную на основе обследований домашних хозяйств (9). Сбор статистических данных о «предприятиях, взаимодействующих с государственными учреждениями через Интернет» осуществляется в 10 странах, главным образом НСУ (9) и на основе либо обследований домашних хозяйств (9), либо обследований предприятий (5). 9 стран сообщили о сборе статистических данных о «государственных расходах на ИКТ», который в большинстве случаев осуществлялся НСУ (9) на основе сочетания административных данных (6) и результатов обследований предприятий (4).

Потенциал государства

38. Потенциал государства является одной из ключевых характеристик политических систем. Для целей вопросника потенциал государства определяется как способность правительства эффективно управлять своей территорией. Вопросник по теме «потенциал государства» включал отдельные разделы по трем аспектам: военный потенциал; инфраструктурный потенциал; и бюрократический и административный потенциал.

- Военный потенциал: в вопроснике запрашивалась информация о наличии статистических данных об оборонных бюджетах, численности войск, военной инфраструктуре, военных научно-исследовательских институтах и оборонной промышленности. Наибольшее количество данных представ-

лено по оборонным бюджетам (14 стран), затем следуют данные по численности войск (10 стран). Большая часть этих статистических данных составляется другими государственными учреждениями, а не НСУ на основе административных источников.

- **Инфраструктурный потенциал:** в вопроснике запрашивалась информация о наличии статистических данных о количестве линий стационарной телефонной связи, абонентов сотовой связи, абонентов широкополосной связи, пользователей Интернета, а также о потреблении электроэнергии, правах интеллектуальной собственности (патентах, торговых знаках, авторских правах), статистике транспорта (воздушного, наземного, морского, железнодорожного) и заборе пресной воды (для целей сельского хозяйства, промышленности, бытового использования и т.д.). Наибольшее количество данных представлено по количеству пользователей Интернета (22 страны), линий стационарной телефонной связи (20 стран), абонентов широкополосной связи (20 стран), абонентов сотовой связи (19 стран), при этом сбор этих статистических данных осуществлялся в основном НСУ (в отношении пользователей Интернета) или одновременно НСУ и другими государственными учреждениями (в отношении стационарной телефонной связи и абонентов широкополосной связи). Наименее представленной является статистика транспорта, сбором которой занимаются главным образом НСУ.
- **Бюрократический и административный потенциал:** в вопроснике запрашивалась информация о наличии статистических данных о возможностях в плане сбора налогов, управления экономикой и обществом, укрепления легитимности и обеспечения выполнения решений путем принуждения. По всем этим вопросам количество полученных данных незначительно; лишь три страны сообщили, что собирают статистические данные о потенциале принуждения, при этом сбор осуществляется главным образом другими государственными учреждениями на основе административных источников.

Бюрократическая автономия

39. Бюрократическая автономия является одним из ключевых аспектов потенциала государства, т.е. возможности правительств предоставлять основные услуги, которые рынки не обеспечивают в должном объеме, регулировать частную деятельность, которая приводит к воздействию внешних факторов или информационной асимметрии, и заниматься социальным регулированием и перераспределением (Фукуяма, 2014 год). В вопроснике запрашивалась информация о наличии данных, касающихся структурной, финансовой и правовой автономии различных государственных учреждений.

40. Основное внимание в вопроснике было сосредоточено на ряде ключевых потребностей автономного бюрократического аппарата, т.е. на наличии квалифицированного персонала, стабильности карьеры, финансировании исследований, организационном своеобразии, степени политизации, существовании независимого руководства и адекватных финансовых ресурсах. В целом лишь 8 стран сообщили о сборе статистических данных об автономии бюрократического аппарата, которые в большинстве случаев касались наличия квалифицированного персонала (6 стран) и финансирования исследований (4 страны).

Эффективность управления

41. Для целей настоящего вопросника эффективность управления определяется как степень, в которой достигаются цели управления; эти цели могут касаться качества обслуживания, компетентности гражданской службы и других аспектов. В материалах, посвященных эффективности управления, подчеркивалась важность трех аспектов эффективности управления, а именно, удовлетворенности пользователей предоставленными услугами, степени эффективности организации учреждения и того, являются ли учреждения, отвечающие за

предоставление государственных услуг, свободными от политического вмешательства.

- Удовлетворенность пользователей услугами: наиболее широко представлены статистические данные в отношении медицинского обслуживания (16 стран), за ними следуют данные по общественной безопасности (15 стран) и судебной системе (14 стран). Лишь 4 страны сообщили, что собирают статистические данные по вопросу об удовлетворенности услугами в сфере освещения и уборки мусора. В большинстве стран сбором такого рода данных занимаются НСУ, и источниками для них, как правило, служат обследования домашних хозяйств; лишь немногие страны используют обследования предприятий или экспертные оценки, и ни одна страна не использует административные данные и результаты переписей.
- Степень эффективности организации учреждений: 8 стран сообщили о сборе данных об эффективности судебной системы, 7 стран – о сборе данных об эффективности системы общественной безопасности и местного самоуправления и лишь 2 страны сообщили о сборе данных о средствах массовой информации и профсоюзах. Сбором большинства этих статистических данных, как правило, занимаются другие государственные или негосударственные учреждения, а их источниками служат обследования домашних хозяйств или оценки экспертов.
- По вопросу о том, являются ли учреждения, отвечающие за предоставление государственных услуг, свободными от политического вмешательства, 7 стран сообщили, что собирают статистические данные по этой теме, а Швеция указала, что собирает данные по более широкому ряду аспектов (6).

Гласность и подотчетность

42. Гласность имеет отношение к способности людей выражать свои взгляды и к различным каналам (официальным и неофициальным), через которые они это делают: это может включать в себя жалобы, организованные протесты, лоббирование, участие в процессе принятия решений, предоставление услуг и осуществление политики (Goetz и Gaventa, 2001 год). Подотчетность касается обязанности какой-либо организации отвечать за свою деятельность, брать на себя ответственность за нее, транспарентным образом сообщать о результатах, отвечать за денежные средства или другое вверенное ей имущество. Гласность и подотчетность являются отдельными, но взаимосвязанными концепциями. Вопросник на тему гласности и подотчетности включал в себя три компонента, касающиеся политических прав (процесс выборов, плюрализм, участие в политической жизни⁶), гражданских свобод (свобода выражения мнений и убеждений, право на ассоциацию и организацию, верховенство права) и подотчетности (открытые бюджеты).

- Политические права: наиболее широко представлены статистические данные о процессе выборов и плюрализме: 8 стран осуществляют сбор данных о свободных и справедливых национальных выборах, а 7 – о всеобщем избирательном праве и финансовой поддержке политических партий; большую часть этих статистических данных готовят другие государственные учреждения на основе административной информации. Большинство стран также собирают статистические данные об участии в политической жизни: 15 стран сообщили о сборе данных о явке избирателей на национальные выборы, 14 – о явке на местные выборы и 12 – о численности женщин в парламенте; в большинстве случаев сбор этих статистических данных осуществляли другие государственные

⁶ Вопросы оценки участия в политической жизни обсуждаются КЕС в работе «In-Depth Review of the Statistics on Political Participation and Other Community Activities Including Volunteer Work», подготовленной ИНЕГИ в 2013 году [ECE/CES/BUR/2013/FEB/2].

учреждения на национальном и региональном уровне при минимальном участии НСУ; наибольшая часть этих данных получена из административных источников.

- Гражданские свободы: 5 стран сообщили о сборе статистических данных о базовой безопасности граждан, которым занимаются в основном другие государственные учреждения. Эти данные преимущественно основаны на «других источниках», при этом нет подробной информации об использовавшемся методе их сбора.
- Подотчетность: 5 стран сообщили о сборе статистических данных о доступности для общественности основных бюджетных документов; в большинстве случаев сбором этой информации занимались другие государственные учреждения, хотя НСУ сыграло важную роль в Армении.

Качество регулирования

43. Для надлежащего функционирования экономики и общества необходимы нормативные положения. При разработке этих нормативных положений в целях обеспечения качества правительства должны принимать во внимание их воздействие, издержки и последствия. Вопросник по теме качества регулирования состоит из двух частей: оценка качества регулирования (т.е. осуществляется ли сбор статистических данных для оценки качества новых нормативных положений) и оценка эффективности регулирования (т.е. последствия для деловой практики и рыночной конкуренции).

- Лишь 7 стран сообщили о том, что собирают статистические данные для оценки качества нормативных положений. Среди них лишь Швеция собирает данные как об издержках, связанных с новыми положениями, так и об их воздействии. Две страны сообщили, что собирают данные об административном бремени, связанном с регулированием; для оценки качества регулирования 6 стран используют «оценки воздействия регулирования», а 4 страны опираются на результаты «консультаций с заинтересованными сторонами». Сбором статистических данных о качестве регулирования занимаются главным образом другие государственные учреждения, а не НСУ.
- Сбор статистических данных об эффективности регулирования, как представляется, является более распространенным явлением: 9 стран осуществляют сбор данных о воздействии регулирования на открытие нового предприятия, степени государственного контроля за коммерческими операциями, налогообложении и препятствиях для конкуренции; наиболее распространенными здесь являются показатели того, насколько обременительным для «открытия предприятия» является административный процесс (количество процедур, объем необходимого времени, издержки и необходимый минимальный капитал). Сбор статистических данных об эффективности регулирования обычно осуществляют другие государственные учреждения.

Коррупция и транспарентность

44. Хотя не существует универсального определения коррупции, в большинстве определений делается упор на неправомерное использование должности на государственной службе в целях получения личной выгоды. Все формы управления подвержены коррупции, проявления которой варьируются от использования влияния и покровительства до подкупа и других преступлений. В вопроснике запрашивалась информация о наличии данных о восприятии коррупции людьми и компаниями, о восприятии транспарентности действий правительства, об оценке экспертами или гражданскими служащими того, что представляет собой повсеместная коррупция, о количестве расследований дел о коррупции, проведенных уголовной полицией, и о числе коррупционных дел, рассматриваемых в судах.

45. Из 27 стран, ответивших на вопросник, 9 сообщили о том, что собирают статистические данные о восприятии людьми коррупции посредством обследований домашних хозяйств. Из них 7 стран сообщили, что собирают данные о восприятии предприятиями коррупции с помощью обследований предприятий, 7 сообщили о сборе данных о количестве проводимых полицией расследований дел о коррупции, 9 – о числе коррупционных дел, рассматриваемых в судах, 6 – о восприятии транспарентности действий правительства (4 – на основе результатов обследований домашних хозяйств и 2 – на основе обследований предприятий), 2 – об оценках гражданскими служащими и другими экспертами коррупции в государственных учреждениях и ведомствах, а 1 страна (Швеция) сообщила о проведении среди групп гражданских служащих исследования по вопросу о степени их подверженности попыткам подкупа в процессе принятия ими решений (взятки/ненадлежащие предложения/коррупционные дружеские отношения). В целом 8 стран ответили, что они не собирают никаких статистических данных о коррупции. Если статистические данные о восприятии коррупции и оценках транспарентности основаны на обследованиях домашних хозяйств и предприятий, то для получения сведений о количестве дел о коррупции, рассматриваемых в судах, или о расследовании таких дел уголовной полицией другие государственные учреждения в значительной степени используют административные данные.

Уверенность в том, что решения принимаются в общественных интересах

46. Для целей данного вопросника доверие к государственным институтам определяется как позитивное мнение о действиях организации, основанное либо на личном опыте, либо на восприятии. Хотя доверие является абсолютно субъективным явлением, в контексте статистики управления оно представляет собой уверенность граждан и предприятий в том, что решения правительства принимаются в общественных интересах и что правительство делает то, что является правильным и воспринимается как справедливое. В вопроснике запрашивалась информация о наличии статистических данных о доверии к 17 различным видам государственных институтов.

47. Статистические данные о доверии к различным институтам являются довольно распространенными, особенно когда речь идет о доверии к системе правосудия (13 стран), правительству (12 стран), парламенту (12 стран), системе общественной безопасности (11 стран), политическим партиям (10 стран) и системам социальной безопасности/социального обеспечения (8 стран). С другой стороны, лишь в небольшом числе стран проводится сбор статистических данных о доверии к профсоюзам (4 страны), к честному характеру выборов (2 страны) или к инклюзивности государственной политики (1 страна). Лишь 3 страны сообщили, что не собирают никаких данных по вопросу о доверии. В большинстве стран сбор статистических данных о доверии осуществляется компаниями по опросу общественного мнения, а не НСУ или другими государственными учреждениями, хотя в некоторых странах НСУ и другие государственные учреждения также занимались сбором таких данных. Источником данных о доверии служат главным образом обследования домашних хозяйств и реже обследования предприятий или оценки экспертов.

Общая оценка

48. Согласно ответам, представленным НСУ, некоторые страны собирают данные по различным аспектам управления, которые могут служить основой для согласования усилий статистического сообщества. Однако во многих случаях НСУ используют различные термины применительно к одной и той же теме или используют один и тот же термин с различными значениями, что указывает на имеющиеся у них различия в понимании того, что относится к управлению и как оно измеряется или должно измеряться. Существуют также различия между ответами на более открытые вопросы общего вопросника (когда НСУ просят сообщить о широких аспектах управления, охватываемых национальной статистикой) и на более подробные вопросы по конкретным аспектам управле-

ния (например, в ответе на общий вопросник НСУ может указать, что статистические данные о гласности и подотчетности отсутствуют, но затем сообщить о наличии статистических данных об участии в политической жизни). Достижение консенсуса в отношении концептуальных границ этого понятия с определением ограниченного числа аспектов управления, по которым легче установить надежные показатели измерения, и указанием наилучших источников (например, административных данных, обследований домашних хозяйств) по каждому из них должно стать приоритетной задачей для будущей статистической работы.

А. Сопоставимые на международном уровне данные

49. Если имеющаяся в разных странах официальная статистика по вопросам управления опирается на концепции, определяемые в каждой стране по-своему, подготовка сопоставимых статистических данных об управлении осуществляется вне официальной статистической системы. Эти данные, как правило, составляются международными организациями и исследовательскими сетями на основе ответов экспертов на всеобъемлющие вопросники различных учреждений или результатов обследований домашних хозяйств, проведенных в рамках исследовательских проектов или частными компаниями.

1. Международные организации

50. Существует множество наборов международных показателей, связанных с государственным управлением, многие из которых были подготовлены межправительственными организациями. В качестве примеров можно привести следующие:

- Европейская комиссия собирает статистические данные об управлении с помощью ряда средств: например, Обследование доходов и условий жизни Европейского союза (ОДУЖ-ЕС) и (неофициальные) обследования «Евробарометр» включают в себя вопросы по таким аспектам, как доверие к государственным учреждениям и удовлетворенность услугами. Аналогичные вопросы, а также дополнительные темы, как, например, коррупция, фигурируют в Европейском обследовании качества жизни (ЕОКЖ), проводимом Еврофондом, и в рамках проекта разработки Европейского индекса качества управления (ЕКИ), финансируемого Комиссией ЕС по региональному развитию (РЕГИО).
- Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИДЕА) собирает сравнительные данные об избирательных институтах и процессах. В числе наиболее широко используемых организацией статистических данных является информация о явке избирателей, которую ИДЕА рассчитывает на основе данных, полученных от НСУ и органов по проведению выборов.
- Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) начиная с 2009 года выпускает на двухгодичной основе публикацию «Управление: краткий обзор». В этой ключевой публикации сопоставляется деятельность государственных учреждений страны на основе подробных показателей, касающихся вклада правительства (например, занятость в государственном секторе), его деятельности (например, составление бюджетов), краткосрочных результатов (например, доступ к образованию) и конечных результатов (например, неравенство в доходах). Эта информация собирается с помощью вопросников, адресованных представителям стран в Центре государственных учреждений.
- Показатели эффективности государственного управления (ПЭГУ) Всемирного банка представляют собой всеобъемлющий межстрановой набор данных, который включает в себя составные показатели по шести широким аспектам управления: гласность и подотчетность, политическая ста-

бильность и отсутствие насилия, эффективность управления, качество регулирования, верховенство права, борьба с коррупцией и транспарентность. Эти показатели основаны на нескольких сотнях переменных, полученных из 31 различного источника данных – от обследований домашних хозяйств до данных, предоставленных неправительственными организациями, коммерческими поставщиками статистических данных и организациями государственного сектора. Всемирный банк также готовит отдельный набор данных о качестве регулирования на основе своих показателей ведения бизнеса.

51. Тем не менее в большинстве этих проектов отсутствует хорошо проработанная система оценки. Кроме того, хотя некоторые из них носят довольно всеобъемлющий характер, другие посвящены конкретным аспектам управления; аналогичным образом, если некоторые из этих наборов данных основаны на информации из различных многочисленных источников, другие основаны на данных, представленных государственными должностными лицами или составлены на базе обследований домашних хозяйств. В некоторых из этих наборов данных страны распределены на основе единого суммарного показателя, однако в большинстве случаев – на основе нескольких показателей.

52. Основная часть деятельности, осуществляемой международными учреждениями в области статистики управления, заключается в сборе существующих данных или разработке показателей эффективности управления. С другой стороны, цель Группы Организации Объединенных Наций по статистике управления, созданной Статистической комиссией Организации Объединенных Наций в 2015 году, заключается в разработке методических указаний в этой области. Основным результатом работы этой группы является подготовка справочника по статистике управления для НСУ, охватывающего концепции, методологию оценки и вопросы распространения статистических данных в этой области. На сегодняшний день Прайская группа провела два совещания и намерена завершить свою работу к 2018 году.

2. Экспертные оценки

53. Экспертные оценки различных аспектов управления проводятся в регионе КЕС научно-исследовательскими сетями, аналитическими центрами и международными организациями. В роли экспертов, как правило, выступают работающие в этой области специалисты (например, юристы, исследователи, ученые и т.д.) или высокопоставленные гражданские служащие, имеющие хорошие знания и репутацию в отношении рассматриваемых вопросов.

54. Существует несколько причин для использования экспертов в качестве источника информации по вопросам управления. Во-первых, по ряду аспектов управления эксперты обладают наилучшими возможностями для предоставления необходимой информации (например, подробной информацией относительно составления бюджета и закупок, которую невозможно получить из других источников) и для принятия обоснованных решений (например, по вопросу о том, являются ли выборы справедливыми). Во-вторых, показатели, основанные на экспертных оценках, легче использовать для межстрановых сопоставлений, чем данные, собираемые независимо различными административными учреждениями, поскольку они основаны на общей типовой форме отчетности. В-третьих, разработанные на основе экспертных оценок показатели, как правило, являются менее дорогостоящими в плане сбора информации, особенно если сравнивать с данными, собираемыми в рамках обследований домашних хозяйств (Kauffman, 2007 год). С другой стороны, недостатки этого подхода заключаются в том, что, возможно, отсутствует достаточный объем информации о критериях, используемых для отбора экспертов, о стандартах, на которых основаны их оценки (что приводит к результатам, которые могут меняться в зависимости от конкретного эксперта, с которым проводится обсуждение), и о различиях между мнениями экспертов и мнениями обычных людей относительно одних и тех же явлений. В целом, остаются открытыми вопросы относительно

возможности описания изучаемой концепции на основе экспертных оценок и степени, в какой эти оценки согласуются с оценками других экспертов или оценками на базе других источников (например, обследований домашних хозяйств или административных данных).

55. Показатели экспертных оценок, как правило, основаны на двух видах респондентов, которыми являются: i) ученые и исследователи и ii) государственные должностные лица. Каждая из этих групп респондентов будет представлять различные аспекты рассматриваемых вопросов. В целом показатели, основанные на оценках экспертов, готовятся международными правительственными организациями (МПО), аналитическими центрами и неправительственными организациями (НПО). Поскольку эксперты располагают хорошими возможностями для оценки конкретных аспектов управления, обобщенная информация по всем этим аспектам часто представляется с помощью сводных показателей с едиными результатами, используемыми для выстраивания стран по конкретному аспекту или для представления информации об относительных результатах конкретной страны в широкой области управления, демократии или политической системы.

- На наиболее обобщенном уровне оценки ученых или исследователей, как правило, касаются «принципов» управления (например, приверженность демократическим принципам, наличие открытых выборов) и в более редких случаях «процессов» управления (например, наличие коррупции, открытость и транспарентность деятельности правительства); однако в ряде случаев эксперты могут также предоставить информацию о «ценных результатах», которые различные учреждения обеспечивают гражданам (например, доступ населения к системе правосудия или информация о том, эффективно ли эта система выполняет свои функции). Показатели измерения, основанные на оценке ученых и исследователей, могут также отражать конкретную повестку дня спонсирующей организации, что предполагает необходимость контроля для понимания мотивации производителей данных.
- С другой стороны, государственные должностные лица, как правило, располагают наилучшими возможностями для представления обоснованных ответов по конкретным аспектам функционирования государственных учреждений (т.е. «процессов»). Ответы уполномоченных должностных лиц также можно рассматривать как представляющие «официальную» позицию правительства по интересующему явлению. Государственные должностные лица могут сообщать о процессах, отслеживаемых государственными учреждениями, однако они могут также оказаться в ситуации конфликта интересов при оценке эффективности работы правительства в конкретной области. Также может иметь место проявление необъективности, поскольку государственные должностные лица могут по-разному интерпретировать один и тот же вопрос, что потребует дополнительных методологических проверок. Наконец, даже в тех случаях, когда показатели, основанные на оценках государственных должностных лиц, представлены как составные, они, как правило, определяются в узком смысле и используются для описания конкретных аспектов работы правительства в конкретной области.

56. Рассматриваемые в настоящем разделе ключевые сравнительные характеристики экспертных оценок представлены в таблице 3. Несмотря на различия с точки зрения разнообразных характеристик, рассмотренные проекты являются достаточно репрезентативными в плане типа имеющихся в этой области оценок. Большинство инициатив основаны на оценках специалистов и исследователей и осуществляются научно-исследовательскими организациями, частными фондами и неправительственными организациями. Ниже представлена информация по каждой из них.

57. Хотя все основанные на экспертных оценках показатели измерения могут рассматриваться как нестатистические показатели, они предоставляют важную

информацию по различным аспектам деятельности правительства и широко используются в ходе обсуждений по этому вопросу. Одна из общих проблем, связанных с показателями, основанными на экспертной оценке, заключается в том, что различные аспекты и измерения понимаются как не имеющие общего определения управления: как результат, показатели со схожими обозначениями (например, верховенство права, демократия, коррупция) могут относиться к несколько различным концепциям. Показатели, основанные на экспертных оценках, также разрабатываются с использованием различных методологий, что находит свое отражение в разнообразии используемых источников, числе экспертов и критериев, применяемых для их отбора, темах, по которым экспертам предлагается подготовить оценку, типе агрегирования и используемых механизмах проверки, а также в страновом охвате получаемых показателей измерения. Чаще всего показатели измерения, основанные на экспертных оценках, представлены в виде сводных показателей, включающих несколько подкомпонентов, которые могут быть проанализированы независимо друг от друга. В большинстве случаев от экспертов требуется сочетание экспертных знаний по конкретной теме с детальным знанием информации о стране, по которой готовится оценка. Во всех рассмотренных в настоящем разделе проектах учреждение, ответственное за публикацию показателей, критически оценивает представленную экспертами информацию и отвечает за корректировку и проверку соответствующих показателей измерения.

58. Наибольшая разница в рамках рассмотренных в настоящем разделе проектов существует между оценками, проведенными государственными должностными лицами, и оценками исследователей и специалистов-практиков. В целом, показатели, основанные на оценке ученых-экспертов, как правило, касаются принципов (например, демократии, верховенства права), а показатели, основанные на оценке государственных должностных лиц, обычно в большей степени ориентированы на процессы (например, эффективность). В отличие от обследований, показатели, основанные на оценке ученых-экспертов, касаются абстрактных понятий, требующих большого объема контекстуальной информации. Вопросы, направляемые ученым-экспертам по конкретным темам, как правило, являются объемными и включают вопросы, являющиеся в высшей степени теоретическими или основанными на гипотетических сценариях. В других ситуациях эксперты могут дополнять свою оценку сообщениями средств массовой информации, материалами интервью с местными источниками и другими субъектами (например, НПО). В случае правительственных экспертов запрашиваемая информация обычно носит конкретный характер и может быть связана с повседневной работой государственного учреждения (например, правительства) или с одним из компонентов процесса управления (например, составление бюджета, закупки, добросовестность). Этим государственным должностным лицам часто предлагают представить конкретные примеры или свидетельства работы правительства.

59. Требуются большие усилия для оценки достоверности показателей измерения, основанных на экспертных оценках, например, для определения того, позволяют ли разработанные на базе таких оценок и полученные на основе различных проектов показатели по одному и тому же явлению, прийти к аналогичным выводам: выводы в этой связи будут, как правило, зависеть от конкретного аспекта управления и от рассматриваемых проектов.

Таблица 3
Характеристики оценок экспертов, рассмотренных в настоящем обзоре

Название показателей/ базы данных	Ответственная организация	Страновой охват	Периодичность	Начало	Число экспертов	Сфера деятельности эксперта	Охватываемые аспекты управления		
							Принципы	Процессы	Ценные результаты
Разновидности демократии	Институт «V-Dem»/ Келлог (штат Индиана)/ Гетенборгский университет	206 (суверенных/полусуверенных политических образований)	Ежегодно (данные восходят к 1 900 году)	2014 год	5 внешних экспертов на страну; сеть из 2 000 страновых экспертов	Научная сфера	Качество демократии (по семи типам демократии); верховенство права	Участие гражданского общества; коррупция в государственном секторе	Свобода ассоциации; свобода выражения мнений; равное распределение ресурсов; личные свободы; альтернативные источники информации
Показатели устойчивого управления	Фонд Бертельсмана	41 (страны ОЭСР и ЕС)	2009, 2011, 2014 и 2015 годы	2009 год	2 внешних эксперта на страну	Научная сфера	Качество демократии; благое управление; верховенство права	Избирательный процесс; открытость; предупреждение коррупции; исполнительный потенциал (например, межведомственная координация, общественные консультации); подотчетность исполнительных органов	Гражданские права; политические свободы
Индекс верховенства права	Всемирный проект по обеспечению правосудия	102 страны	Ежегодно	2009 год	В среднем 25 внешних экспертов на страну	Научная сфера, специалисты-практики (адвокаты)	Ограничения государственных полномочий	Отсутствие коррупции; открытое правительство; правоприменение	Доступ к гражданскому правосудию; качество уголовного правосудия; основные права; правопорядок и безопасность

Название показателей/ базы данных	Ответственная организация	Страновой охват	Периодичность	Начало	Число экспертов	Сфера деятельности эксперта	Охватываемые аспекты управления		
							Принципы	Процессы	Ценные результаты
Индексы гражданских свобод и политических прав	Организация «Фридом Хауз»	202 суверенных и полусуверенных образований	Ежегодно	1972 год	1 внешний эксперт на страну	Страновые аналитики	Качество демократии		Политические права; гражданские свободы
Индекс восприятия коррупции	Организация «Международная прозрачность»	168 стран	Ежегодно	1995 год (изменения в методологии ограничивают сопоставимость)	Объединение нескольких внешних источников на основе экспертных оценок	Научная сфера/специалисты/практики/страновые аналитики		Коррупция в государственном секторе (нецелевое использование государственных ресурсов)	
«Управление: краткий обзор»	ОЭСР	34 страны плюс 5–8 основных партнеров	Дважды в год	2009 год	10–15 на страну (1 эксперт на тематическую область)	Гражданские служащие		Государственные закупки; составление бюджета; нормативное управление; открытое правительство; цифровое правительство; добросовестность в государственном секторе; управление людскими ресурсами	

3. Неофициальные обследования домашних хозяйств

60. Помимо экспертных оценок другим источником сопоставимых данных для оценки качества управления какой-либо страны и того, как оно влияет на жизнь и благосостояние людей, являются обследования домашних хозяйств. Благодаря постановке перед гражданами вопросов об их опыте, ожиданиях и мнениях относительно различных аспектов деятельности правительства, обследования домашних хозяйств предоставляют информацию об управлении с точки зрения тех самых людей, от имени которых государственные учреждения и осуществляют свою деятельность.

61. Несмотря на то, что лишь несколько проведенных НСУ обследований домашних хозяйств включали вопросы об управлении, в этой области накоплен значительный опыт благодаря неофициальным обследованиям домашних хозяйств, некоторые из которых стали включать в себя сбор соответствующей информации с начала 1980-х годов. На качество данных, получаемых с помощью неофициальных обследований, оказывает влияние ряд ограничений, в том числе малые размеры выборки, низкая доля ответов, неадекватность схем выборки и минимальные ресурсы, выделяемые на развитие и когнитивное тестирование обследований (ОБСЕ, 2013 год). Несмотря на эти ограничения, неофициальные обследования домашних хозяйств предоставляют сведения о сравнительном опыте и информацию по типам вопросов, которые могли бы быть включены в более масштабные официальные обследования.

62. Были проведены восемь неофициальных обследований домашних хозяйств, которые включают вопросы, связанные с управлением, и охватывают большинство стран КЕС⁷. Некоторые из этих обследований включают углубленные специальные модули, предназначенные для целей управления (например, «Евробарометр» разработал специальные «барометры» измерения коррупции и дискриминации в прошлом). Однако для целей настоящего обзора рассматриваются лишь основные/повторяющиеся модули обследований, поскольку они позволяют отслеживать изменения на протяжении определенного времени.

63. В таблице 4 представлена дополнительная информация о том, как в рамках неофициальных обследований оценивается и измеряется каждый аспект. С точки зрения охвата различных аспектов управления можно выделить два момента:

- Во-первых, все три сферы управления, хотя и в разной степени, охватываются неофициальными обследованиями. В этой связи обследования домашних хозяйств априори являются инструментом, который может быть использован для измерения всех аспектов управления – либо в качестве одного из основных источников информации (применительно к тем аспектам, по которым лишь люди могут предоставить соответствующую информацию), либо наряду с другими инструментами измерения.
- Во-вторых, вопросы обследований используются более широко в отношении определенных аспектов по сравнению с другими аспектами. Рассматриваемые в настоящем разделе неофициальные обследования лишь в редких случаях содержат вопросы о принципах (например, демократические предпочтения), но при этом чаще содержат вопросы в отношении процессов и, в частности, ценных результатов. Таким образом, обследования домашних хозяйств могут быть особенно полезными при рассмотрении во-

⁷ Соответствующие неофициальные обследования включают в себя обследования, проведенные научными кругами (например, ISSP, WVS, ESS), обследования, проведенные по инициативе коммерческих структур (например, GWP), а также обследования, проведенные государственными учреждениями (например, «Евробарометром») или в ответ на конкретный мандат от государственного учреждения (например, Европейское обследование качества жизни и Европейское обследование качества управления).

проса о том, как государственные учреждения выполняют свою роль и какие ценные результаты при этом достигаются.

64. Как и в случае экспертных оценок, необходима дальнейшая работа по определению достоверности содержащихся в обследованиях различных показателей управления с целью подтверждения их пригодности для оценки концепций, которую они призваны обеспечить.

Таблица 4

Измерения и аспекты управления, рассматриваемые в неофициальных обследованиях домашних хозяйств

<i>Область</i>	<i>Вопрос</i>	<i>Аспект</i>	<i>Описание</i>
Принципы	Что ожидается от государственных учреждений?	Демократические предпочтения	Отношение к демократии и авторитаризму
Процессы	Как государственные учреждения выполняют свою роль?	Отсутствие дискриминации	Восприятие справедливого и равного обращения со стороны государственных должностных лиц и политиков
		Отсутствие коррупции	Восприятие коррупции (в правительстве и конкретных секторах услуг) Личный опыт в связи с коррупцией
		Качество демократии	Удовлетворенность демократией Уважение прав человека Свобода печати Свободные и справедливые выборы Неприкосновенность частной жизни и наблюдение со стороны государства
Ценные результаты	Почему это важно?	Участие гражданского общества	Членство в политических партиях и профсоюзах Участие в политической деятельности (например, подписание петиций, общение с должностными лицами, участие в демонстрациях)
		Политическая эффективность	Доверие к конкретному учреждению в политической сфере
		Доверие к институтам	Доверие к ряду конкретных государственных институтов (например, парламенту, правительству, судам, полиции, средствам массовой информации) Одобрение существующего руководства
		Удовлетворенность качеством услуг	Удовлетворенность государственными услугами в различных секторах (например, здравоохранение, образование, транспорт, полиция)

V. Выводы и рекомендации

65. Настоящий обзор показал, что в странах, представленных в КЕС, уже осуществляется сбор различных статистических данных об управлении. Эти статистические данные варьируются от совокупных показателей демократии, собираемых экспертами или учеными, до обследований государственных должностных лиц, проводимых международными организациями, административных данных, собираемых различными государственными учреждениями в рамках их повседневной деятельности, данных обследований домашних хозяйств, проводимых коммерческими организациями по сбору данных и исследовательскими институтами. В рамках официальной статистической системы несколько НСУ собирают статистические данные по различным аспектам управления посредством переписей, обследований или на основе обработки и стандартизации административных данных.

66. Данный обзор также выявил ряд проблем, которые статистическое сообщество должно решить, прежде чем приступить к проведению надежного и стандартизированного процесса сбора данных об управлении, который бы отвечал целям информирования директивных органов и интересам населения в целом:

- Во-первых, по-прежнему отсутствует концептуальная основа статистики управления. На сегодняшний день не существует универсального определения «управления», а это означает, что различные учреждения и исследователи толкуют его по-своему применительно к таким аспектам (часто пересекающимся), как эффективность, беспристрастность, подотчетность, качество демократии, отсутствие дискриминации, потенциал государства и т.д. Достижение договоренности по концептуальному охвату статистики управления, определение ее основных областей и аспектов и установление границ, отделяющих то, что входит, и то, что не входит в ее сферу, должно быть приоритетной задачей статистического сообщества. Хотя для описания и классификации статистики управления данный обзор опирается на проведение различия между тремя областями – принципами, процессами и ценными результатами, – для достижения необходимого консенсуса статистическому сообществу необходимо будет обсудить более широкие рамки. Ключевую роль в этом процессе должна играть Прайская группа по статистике управления.
- Во-вторых, после внесения ясности в концепции необходимо разработать статистическую основу. Статистическая основа включает в себя концептуальные рамки, касающиеся представляющих интерес переменных, инструменты измерения, необходимые для ее количественного определения, и статистическую инфраструктуру, необходимую для обеспечения сбора данных в соответствии со стандартами качества. Создание такой статистической основы потребует согласования различных аспектов управления с инструментами измерения, в наибольшей степени подходящими для их количественной оценки. Хотя особую роль в оценке управления играют административные данные, необходимы особые усилия по созданию систем, позволяющих обеспечивать статистические данные, удовлетворяющие стандартам качества в плане своевременности, частотности и сопоставимости. Важную роль в удовлетворении потребностей в более широких и сопоставимых статистических данных в области управления также играют и другие инструменты измерения, такие как обследования домашних хозяйств и предприятий, а также результаты, получаемые на основе экспертных оценок, проводимых государственными должностными лицами и исследователями.
- В-третьих, в процессе создания концептуальной и статистической основы важная задача заключается в определении качественных показателей измерения, которые могли бы быть использованы для наполнения этих основ конкретным содержанием. Это представляет собой сложную и трудо-

емкую задачу, которая требует оценки достоверности уже существующих показателей измерения. Установление достоверности статистического показателя является особенно сложным, когда речь идет о таких широких концепциях, как управление, поскольку это требует пересмотра уже имеющейся информации в целях оценки различных аспектов их достоверности⁸. В настоящее время ОЭСР занимается такого рода деятельностью в отношении более узкой концепции «доверия», которая охватывает как доверие людей к другим людям, так и их доверие к различным государственным институтам. Аналогичный анализ потребуется и для других аспектов (таких, как коррупция, доступ к правосудию и другим основным услугам или верховенство права), с тем чтобы определить узкий набор показателей, которые могли бы рассматриваться как входящие в сферу официальной статистики.

⁸ Хотя многие аспекты управления можно оценивать лишь на основе субъективной информации и их нельзя сравнивать с объективными показателями измерения этой же концепции, имеющиеся материалы по вопросу о достоверности субъективных показателей указывают на три типа требований к достоверности, которым надлежащие показатели должны отвечать (ОЭСР, 2013 год): i) номинальная достоверность (т.е. респонденты и/или пользователи данных понимают, какую информацию их просят сообщить с учетом того, что им сказали о целях оценки); ii) совпадающая достоверность (т.е. хорошо ли данный показатель согласуется с другими показателями концепции); и iii) концептуальная достоверность (т.е. применим ли показатель в соответствии с теорией и здравым смыслом).