

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

*Ф.Т. Алескеров, К.И. Головицкий,
А.В. Клименко*

**ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Препринт WP8/2006/02

Серия WP8
Государственное и муниципальное
управление

Москва
ГУ ВШЭ
2006

УДК 351/354:303.442
ББК 63.3(2Рос)-3
А48

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

Алескеров Ф.Т., Головшинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 36 с.

В работе рассматриваются методы оценки качества государственного управления. Анализируется международный опыт проведения таких оценок, излагаются подходы к определению понятия качества государственного управления и формируется модель его измерения. На основе этой модели создан формат сбора необходимой информации, а также математический инструментарий ее обработки, анализа и агрегирования для построения сводного индекса качества государственного управления и определения относительных рейтингов пилотных регионов.

На основе данных, полученных в ходе опроса 80 администраций субъектов Российской Федерации, построен пилотный рейтинг качества государственного управления, данные о котором приведены в настоящей работе.

УДК 351/354:303.442
ББК 63.3(2Рос)-3

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

© Алескеров Ф.Т., 2006
© Головшинский К.И., 2006
© Клименко А.В., 2006
© Оформление. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006

Оценки качества государственного управления стали систематически проводиться различными организациями лишь в течение последнего десятилетия. Этот факт отражает общественное признание важности качества бюрократии для решения проблем, волнующих современное общество. При этом в зависимости от содержания проблемы под качеством государственного управления понимается различный диапазон характеристик государства и его институтов. Иногда под этим понятием подразумевают качество государства в целом как единства трех ветвей власти — законодательной, исполнительной, судебной. Отсюда вытекает и набор компонентов оценки, в который входят характеристики подотчетности власти, ее прозрачности, соблюдения верховенства закона.

С точки зрения конечного результата качество государственного управления проявляется в его воздействии на социально-экономическое развитие страны, региона, их сравнительное положение. Интуитивно понятно, что такое воздействие значительно. Однако убедительно выразить его в количественных оценках не удастся, так как очень сильно влияние иных условий и факторов, не связанных с системой государственного управления. Поэтому такие попытки оценить государственное управление через его конечный эффект в экономике хотя и интересны, но в основном с исследовательской точки зрения¹. Их практическое применение вряд ли возможно, поскольку сравнение различных наборов социально-экономических показателей не позволяет сделать вывод о качестве управленческой системы, ее вкладе в динамику развития. Кроме того, чтобы измерить этот вклад, нужно прежде всего формализовано описать саму систему государственного управления. Без этого невозможно сравнивать его различные модели, а значит, и сопоставлять с соответствующими им конечными результатами.

В более узком понимании государственное управление рассматривается с точки зрения эффективности его организации, результативности администрирования, рациональности институтов и функций исполнительной власти. Такой подход к оценке качества в большей степени отвечает

¹ См. электронный журнал «Экономическая социология» (Эванс П., Раух Дж. Бюрократия и экономический рост. 2006. Т. 7. № 1. С. 38—61 (<http://www.ecsoc.msses.ru>)).

потребностям совершенствования управления и может дать информацию для мониторинга и выработки конкретных направлений реформирования исполнительной власти.

В международной практике для межстрановых сравнений качества государственного управления используются различные экспертные индексы. Наиболее известным из них является так называемый GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который с 1996 г. каждые два года рассчитывается почти по 200 странам. Этот индекс оценивает качество государства в 6 измерениях (право голоса и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, качество нормативного регулирования экономики, соблюдение принципа верховенства закона, восприятие коррупции в обществе и собственно эффективность управления — качество государственных услуг и бюрократии, компетенцию госслужащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, степень доверия к политике, проводимой правительством)². Достаточно популярным является также индекс конкурентоспособности роста, поддерживаемый Всемирным экономическим форумом и включающий оценку качества общественных институтов³. Эти и подобные им индексы базируются на экспертных оценках, дают сравнительную характеристику государственного устройства в целом и системы государственного управления в частности. Их главный недостаток с точки зрения практики реформирования состоит в том, что на основе анализа этих индексов невозможно понять, что конкретно нужно изменить в системе управления, чтобы повысить итоговую оценку и рейтинг страны. Для принятия управленческих решений они, собственно, и не предназначены. Кроме того, данные индексы отражают не только и не столько качество административной системы, сколько особенности экономической политики.

Наряду с международными индексами в практике многих стран используются национальные оценки. Они имеют большее практическое значение. В США, например, оценка качества государственного управления организована как конкурсный некоммерческий проект, финансируемый донорскими организациями⁴. Оценке подлежат уровень финансового менеджмента и в целом система управления по результатам, управление пер-

² http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/mc_indicator.asp.

³ <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report>.

⁴ <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/goals.asp>.

соналом, информационными технологиями, капитальными расходами. По этим параметрам сравниваются штаты и графства.

В Швеции Агентство финансового менеджмента строит рейтинги качества финансового управления в органах исполнительной власти в целях мониторинга исполнения установленных в этой сфере стандартов. Этот рейтинг используется Министерством финансов для формирования своей переговорной позиции при рассмотрении бюджетных заявок ведомств.

В России в настоящее время систематические оценки качества государственного и муниципального управления отсутствуют. Именно поэтому при подготовке Концепции административной реформы приходилось пользоваться различными международными индексами, которые, с одной стороны, как уже отмечалось, базируются на не вполне пригодной для нас методологии, а с другой — не позволяют сформулировать программу действий. В то же время для современной России, где проходит ряд реформ исполнительной власти, крайне важно оценить их результативность, чтобы своевременно скорректировать принимаемые решения, сравнить успехи различных администраций и стимулировать следование единому вектору модернизации. Для этих целей необходимо разработать национальную методику оценки.

В 2005 г. Институт проблем государственного и муниципального управления Высшей школы экономики по заказу Министерства экономического развития и торговли подготовил методику оценки качества государственного управления для целей мониторинга административной реформы. Эта оценка сфокусирована именно на административной реформе и лишь частично отражает направления модернизации, связанные с бюджетной реформой и реформой государственной службы. В дальнейшем, в рамках более широкого проекта, необходимо полнее отразить элементы этих реформ, а также те новшества, которые поддерживаются федеральной целевой программой «Электронная Россия». Тем не менее, даже такая усеченная оценка имеет практическое значение, поскольку позволяет:

1. Создать базу для измерения прогресса по мере реализации мероприятий административной реформы.

2. Выявить узкие места и наметить программу действий по их устранению.

3. Определить лучшую практику, организовать ее распространение и обмен лучшим опытом, а в дальнейшем, возможно, ввести механизмы стимулирования новаций.

4. Вести систему сравнений, а значит, элемент соревновательности в сфере организации исполнительной власти и ее отдельных институтов.

Для отработки методических подходов в качестве объектов апробации было решено выбрать администрации субъектов Российской Федерации. Данное решение было обусловлено тем, что администрации субъектов в большей степени сравнимы между собой по перечню решаемых задач, чем федеральные органы исполнительной власти. Были подготовлены опросные листы, к которым по отдельным позициям предлагалось представить копии соответствующих нормативно-правовых актов, плановых и отчетных документов, а также отдельные показатели.

Методика оценки качества государственного управления субъектов Российской Федерации основывалась на следующих предпосылках:

Во-первых, предполагалось оценивать не всю систему государственной власти, а лишь ее исполнительское звено.

Во-вторых, было решено по возможности базироваться на объективной, задокументированной информации.

В-третьих, учету подлежали наличие и степени развитости тех элементов системы государственного управления субъектов Российской Федерации, которые акцентированы в разделах Концепции административной реформы.

По существу, предложенный подход состоял в оценке качества (зрелости) процессов государственного управления в трех его основных сферах:

Ориентированность системы управления на результат — качество организации процессов и комплексность целеполагания, планирования, бюджетирования (блок 1).

Внутренняя организация деятельности — упорядоченность выполнения функций и полномочий, возложенных на органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (блок 2).

Взаимодействие с потребителями государственных услуг — информационная открытость, технологическая и процедурная оптимизация органов исполнительной власти, позволяющие гражданам снижать издержки взаимодействия с органами исполнительной власти (блок 3)⁵.

О степени ориентированности на результат, например, можно судить по тому, как организован процесс планирования деятельности отдельных органов исполнительной власти и в целом администрации субъекта Федерации, по использованию механизмов областных целевых программ.

Внутренняя организация деятельности оценивалась на основании данных о проведении функционального анализа и реализации его рекомендаций, о проведении реорганизации работы ведомств на основе процессного подхода.

⁵ Оценки рейтинга по разделам приведены в табл. 1.

Качество взаимодействия с гражданами и организациями учитывалось по наличию использования технологии «одного окна», полноте, доступности и актуальности информации о деятельности органов исполнительной власти.

Следует отметить, что отдельные позиции не предполагали положительных ответов. Это, например, касалось вопросов о разработке реестров и стандартов государственных услуг. Такие стандарты стали разрабатываться лишь в начале 2006 г. на уровне отдельных федеральных ведомств в связи с утверждением их административных регламентов⁶. Тем не менее, в анкету важно было включить те элементы, которые станут ключевыми при реализации Концепции административной реформы.

Для получения информации о состоянии государственного управления был сформирован опросный лист, состоящий из следующих блоков и подблоков:

Блок 1. Ориентированность системы управления на результат

Подблоки блока 1

- P1. Планирование деятельности органов исполнительной власти
- SP2. Планирование регионального развития
- AgP3. Планирование деятельности подведомственных организаций
- Prog4. Управление региональными программами
- V5. Управление ведомственными целевыми программами
- B6. Оценка эффективности бюджетных расходов

Блок 2. Внутренняя организация деятельности

Подблоки блока 2

- F7. Анализ функций органов исполнительной власти
- Reg11. Регламентация деятельности органов исполнительной власти
- AR13. Управление реформированием исполнительной власти
- CORR14. Противодействие коррупции
- HR16. Управление кадрами и оплата труда государственных служащих

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти», Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Блок 3. Взаимодействие с потребителями государственных услуг

Подблоки блока 3

S9. Инвентаризация государственных услуг (создание реестра)

IT10. Использование информационных технологий для предоставления государственных услуг

SW12. Внедрение технологий «одного окна»

Tr15. Открытость органов исполнительной власти

По каждому подблоку были сформулированы вопросы, позволяющие выявить степень развития и зрелости процессов, обозначенных в его названии. Например, раздел P1 — «Планирование деятельности органов исполнительной власти» — предполагал ответы на следующие вопросы:

1	В органах исполнительной власти разработана система показателей результативности их деятельности ⁷	Во всех органах исполнительной власти
		В ряде органов исполнительной власти
		Нет
2	В органах исполнительной власти утверждены планы деятельности, содержащие цели, задачи, показатели результативности, целевые значения показателей результативности	Во всех органах исполнительной власти
		В ряде органов исполнительной власти
		Нет
3	В органах исполнительной власти закреплена персональная ответственность должностных лиц за решение установленных задач и достижение целевых значений показателей результативности	Во всех органах исполнительной власти
		В ряде органов исполнительной власти
		Нет
4	Проводится мониторинг показателей (индикаторов) результативности деятельности органов исполнительной власти	Да
		Нет

⁷ Под **показателем результативности** подразумевается индикатор, позволяющий оценить степень достижения той или иной задачи (цели, функции). Пример: доля детей, лишившихся родителей (либо чьи родители лишены родительских прав), устроенных в новые семьи (опека, усыновление, патронат).

5	Финансирование органов исполнительной власти зависит от результатов их деятельности	Во всех органах исполнительной власти
		В ряде органов исполнительной власти
		Нет

Положительные ответы на вопрос 1 означают, что система планирования, ориентированная на результат, находится в начальной стадии своего развития. Положительные ответы на последующие вопросы характеризуют развитие данной системы, т. е. более высокую степень ее зрелости. Аналогичным образом были сформулированы вопросы по другим разделам опросного листа. Ряд вопросов позволяет дать характеристику тех или иных управленческих инструментов, определить состояние их правового статуса. Часть вопросов касалась экспертных количественных оценок, характеризующих прежде всего состояние государственной службы.

В результате опроса материалы были получены от значительного числа субъектов Российской Федерации. По итогам обработки данных регионы получали оценки по интегральному индексу и его трем основным компонентам (блокам):

А+ — высокое качество государственного управления;

А — хорошее качество;

В — удовлетворительное качество;

С — требуется существенное улучшение.

Большинство регионов получили оценку С. Это связано с тем, что реформы государственного управления находятся в начальной стадии, когда новые механизмы и институты не получили распространения. Методика оценки качества нацелена на будущие изменения и реализацию предложенной в Концепции административной реформы программы модернизации исполнительной власти, а не на отбор «плохих» или «хороших» администратий.

Необходимо отметить, что была проведена выверка данных, поступивших от регионов. Многие из опросных листов были заполнены некорректно, так как положительные ответы не подтверждались документами. Часть регионов не представила требуемых материалов, часть опросных листов была направлена без подтверждающей документации. В этом случае их оценка подлежала соответствующему изменению.

В итоге в числе лидеров по интегральному индексу оказались, например, Чувашская Республика и Ростовская область. По результативному управлению — Чувашская Республика, Ростовская область, Тюменская область, Кировская область. По качеству внутренней организации лидеры не были выявлены. Системы взаимодействия с клиентами лучше всего

настроены в Белгородской, Астраханской, Вологодской областях, Республике Татарстан.

Анализ информации позволил получить представление о потенциале лучших практик. В Белгородской области, например, наряду с оптимизацией административных процедур внедряется технология «одного окна», используется система оценки результативности бюджетных учреждений. Тюменская область отличается новым подходом к внедрению результативных и программно-целевых принципов управления, проведен функциональный анализ, определены избыточные и дублирующие функции, подлежащие уточнению.

Таблица 1. Рейтинг качества государственного управления и его составляющие

	Блок 1	Блок 2	Блок 3	Итог
Чувашская Республика	A+	A	A+	A+
Ростовская обл.	A+	A	A	A+
Белгородская обл.	A	A	A+	A
Республика Татарстан	A	A	A+	A
Тюменская обл.	A+	A	C	A
Новосибирская обл.	B	A	B	B
Калининградская обл.	C	A	A	B
Астраханская обл.	C	A	A+	B
Воронежская обл.	C	A	A	B
Ставропольский край	A	A	C	B
Пермская обл.	A	A	C	B
Самарская обл.	A	A	C	B
Вологодская обл.	B	C	A+	B
Приморский край	C	B	A+	B
Саратовская обл.	C	A	C	C
Республика Алтай	B	A	C	C
Удмуртия	B	A	C	C
Ханты-Мансийский АО	B	A	C	C
Республика Тыва	B	B	C	C
Марий Эл	C	A	C	C

Продолжение табл. 1

	Блок 1	Блок 2	Блок 3	Итог
Кировская обл.	А+	С	С	С
Ямало-Ненецкий АО	С	А	С	С
Башкирия	С	В	С	С
Камчатская обл.	С	В	С	С
Нижний Новгород	С	А	С	С
Омская обл.	С	В	С	С
Ярославская обл.	С	А	С	С
Челябинская обл.	С	В	С	С
Калужская обл.	С	С	С	С
Красноярский край	С	С	С	С
Москва	С	С	А	С
Бурятия	С	В	С	С
Карелия	А	С	С	С
Мордовия	С	А	С	С
Тамбовская обл.	С	А	С	С
Тверская обл.	А	С	С	С
Томская обл.	С	А	С	С
Кострома	С	А	С	С
Калмыкия	С	С	С	С
Магаданская обл.	С	С	С	С
Новгородская обл.	С	С	В	С
Смоленская обл.	С	С	В	С
Читинская обл.	С	С	С	С
Ивановская обл.	В	С	С	С
Коми	С	В	С	С
Ленинградская обл.	С	В	С	С
Хакасия	С	В	С	С
Мурманская обл.	С	С	С	С
Волгоградская обл.	С	С	С	С
Иркутская обл.	С	В	С	С

	Блок 1	Блок 2	Блок 3	Итог
Сахалин	С	С	С	С
Адыгея	С	С	С	С
Амурская обл.	С	С	С	С
Архангельская обл.	С	С	С	С
Брянская обл.	С	С	С	С
Владимирская обл.	В	С	С	С
Дагестан	С	С	С	С
Еврейская автономная обл.	С	С	С	С
Ингушетия	С	С	С	С
Кабардино-Балкария	С	С	С	С
Карачаево-Черкесия	С	С	С	С
Кемерово	С	С	С	С
Краснодарский край	С	С	С	С
Курганская обл.	С	С	С	С
Курская обл.	С	С	С	С
Липецкая обл.	С	С	С	С
Московская обл.	С	С	С	С
НАО	С	С	С	С
Оренбургская обл.	С	С	С	С
Орловская обл.	С	С	С	С
Пензенская обл.	С	С	С	С
Псковская обл.	С	С	С	С
Рязанская обл.	С	С	С	С
Хабаровский край	С	С	С	С
Свердловская обл.	С	С	С	С
Северная Осетия	С	С	С	С
Санкт-Петербург	С	С	С	С
Тульская обл.	С	С	С	С
Ульяновская обл.	С	С	С	С
Республика Саха	С	С	С	С

Проведенный анализ качества государственного управления в субъектах Российской Федерации позволяет:

- оценить исходное состояние качества государственного управления;
- определить приоритеты административной реформы по каждому субъекту Российской Федерации;
- приступить к инвентаризации и обобщению лучшей практики регионального управления.



Рис. 1. Итоговый рейтинг качества государственного управления

Очевидно, что надежная и, главное, общепризнанная система оценки качества государственного управления не может быть создана келейно, без апробации и обсуждений. Тот вариант системы оценки, который описан в данной работе, является пилотным образцом и неизбежно потребует доработки.

Методика обработки информации и построения агрегированных индексов

При разработке методики обработки данных одна из главных задач состояла в минимизации экспертного субъективизма, которым страдают многие международные индексы качества государственного управления. Безусловно, эта задача в окончательном виде решена быть не может. Тем не менее, подтверждение самооценок документами снижает степень экспертного произвола и дает возможность указать меру субъективизма.

Большей строгости итоговых количественных оценок способствовала специальная методика агрегирования исходных данных. Эта методика принципиально отличается от традиционно используемых методов линейного агрегирования, где решающее значение имеют экспертно определяемые веса учитываемых параметров и действует эффект замещения одного «плохого» параметра другим «хорошим». Применяя традиционное линейное агрегирование, можно получить удовлетворительную оценку за счет одной хорошей позиции и при абсолютно провальных остальных. В качестве бытового примера компенсаторного эффекта можно привести телевизор, у которого прекрасно работает звук, но нет изображения. С точки зрения линейного агрегирования звук компенсирует отсутствие изображения, хотя любого зрячего телезрителя убедить в этом будет не просто.

Точно так же нельзя считать удовлетворительным качество государственного управления, если в нем полностью отсутствуют признаки управления по результатам, нет отлаженной системы взаимодействия с клиентами государственных органов. Поэтому при построении индекса качества государственного управления использовалось правило пороговой некомпенсируемости⁸. Это правило предполагает, что составляющие качества госуправления определены. В нашем случае они взяты из Концепции административной реформы. Хотя очевидно, что набор составляющих может быть и другим.

Еще одна особенность использованного метода обработки данных состояла в том, что регионы последовательно сравнивались друг с другом, а не с искусственным эталоном, заданным субъективной системой баллов и весов. Сравнение производилось в формате «турнирной матрицы» с ис-

⁸ Алескерев Ф.Т., Якуба В.И. Об одном методе агрегирования ранжировок специального вида. Тезисы докладов «Второй международной конференции по проблемам управления». М.: ИПУ РАН, 2003. Т. 1.

пользованием последовательной максиминной процедуры⁹. В результате каждый из участвующих в сравнении регионов получил свой ранг по каждому из трех составляющих качества управления (управление результативностью, внутренняя организация, взаимодействие с клиентами).

Агрегирование результатов ответов на вопросы в подблоках (разделах)

Ответы на вопросы даются либо в бинарной («да»/«нет») форме, либо в виде трехградационных оценок («плохо» — 1, «средне» — 2, «хорошо» — 3). Как уже отмечалось, интегральное значение на уровне раздела (подблока) получается методом порогового агрегирования¹⁰.

Рассмотрим сначала случай, когда все оценки внутри блока имеют вид {1, 2, 3}. В этом случае агрегирование происходит по «пороговому правилу»

$$W_{ir} = \{(x, y) | [v_1(x) < v_1(y)] \text{ или } [v_1(x) = v_1(y) \text{ и } v_2(x) < v_2(y)]\},$$

где $v_1(x)$ — число единиц («1») в записи вектора x , а $v_2(x)$ — соответственно число двоек («2»). Таким образом, отношение W_{ir} представляет собой множество пар векторов, для которых выполняется одно из двух условий: либо в первом векторе число единиц меньше, чем во втором, либо — при совпадении числа единиц — в первом векторе число двоек меньше, чем во втором.

Именно в этом и состоит пороговая модель агрегирования: даже если у какого-то вектора все компоненты, кроме одной (равной 1), равны 3, то его агрегированное значение будет меньше агрегированного значения вектора, имеющего все «средние» оценки. Иначе говоря, даже высокие оценки по всем остальным критериям не компенсируют очень низкого уровня оценки по какому-либо критерию («пороговая некомпенсируемость»).

Отметим, что результатом агрегирования является ранжирование векторов. Поэтому наличие единственной «плохой» оценки 1 не означает, что соответствующий субъект Федерации получает низкий рейтинг. Это означает, что этот субъект получает рейтинг более низкий, чем субъект, у которого представлены только средние оценки.

⁹ Aleskerov F., Ersel H., Yolalan R. Multicriterial Ranking Approach for Evaluating Bank Branch Performance // International Journal of Information Technology & Decision Making. 2004. Vol. 3. No. 2. P. 321—335.

¹⁰ Алескеров Ф.Т., Якуба В.И., Юзбашев Д.А. Метод порогового агрегирования трехградационных ранжировок // Автоматика и Телемеханика (в печати).

Итак, все множество векторов оценок разбивается на следующие классы:
 1: $\{1, 1, \dots, 1\}$ — оценки по всем вопросам имеют минимальные («плохо») значения;

2: $\{2, 1, \dots, 1\}, \{1, 2, \dots, 1\}, \dots, \{1, 1, \dots, 2\}$ — оценки по всем, кроме одной (ее значение — «2»), также имеют значения «плохо»;

3: $\{3, 1, \dots, 1\}, \{1, 3, \dots, 1\}, \dots, \{1, 1, \dots, 3\}$ — оценки по всем, кроме одной (ее значение — «3»), также имеют значения «плохо»;

4: $\{2, 2, \dots, 1\}, \dots, \{1, 2, \dots, 2\}, \dots$ — оценки по двум вопросам имеют значения «2», остальные — «1»;

... ..

i : $\{2, 2, \dots, 2\}$ — «пороговый» вектор — все значения «средние»;

$i+1$: $\{3, 2, \dots, 2\}, \{2, 3, \dots, 2\}, \dots, \{2, 2, \dots, 3\}$ — все, кроме одной (равной «3»), имеют значения «2»;

... ..

K : $\{3, 3, \dots, 3\}$ — оценки по всем вопросам имеют максимальные («хорошо») значения, где K — это число классов эквивалентности

$(K = \frac{(n+2)(n+1)}{2}; n$ — число вопросов в подблоке, т. е. размерность векторов оценок).

Так получается шкала $1, \dots, K$ классов эквивалентностей. Эта шкала порядковая, т. е. ее можно отобразить на отрезок $[0, 1]$. Таким образом, в качестве агрегированной оценки подблока получаем некоторое число в единичном интервале:

$$v = \frac{i-1}{K-1} \in [0, 1],$$

где i — номер класса эквивалентности.

Теперь рассмотрим более простой случай, если варианты ответов в блоке имеют бинарную форму. Понятно, что пороговое правило W_{tr} может быть редуцировано на случай бинарных оценок вида «да»/«нет», или $\{1, 2\}$. Тогда сравнивать имеет смысл лишь количество единиц в записи векторов оценок, а все множество векторов также разбивается на классы эквивалентности:

1: $\{1, 1, \dots, 1\}$ — оценки по всем вопросам имеют отрицательные («нет») значения;

2: $\{2, 1, \dots, 1\}, \{1, 2, \dots, 1\}, \dots, \{1, 1, \dots, 2\}$ — оценки по всем, кроме одной (ее значение — «да»), также имеют значения «нет»;

3: $\{2, 2, \dots, 1\}, \dots, \{1, 2, \dots, 2\}, \dots$ — оценки по двум вопросам имеют значения «да», остальные — «нет»;

... ..

L : $\{2, 2, \dots, 2\}$ — все ответы положительные («да»).

Аналогичным образом получаем значение в интервале [0, 1].

Задача немного усложняется, если внутри подблока встречаются вопросы с оценками как по шкале {1, 2, 3}, так и бинарного вида. Множества вопросов с трех- и двухградационными оценками рассматриваются в отдельности, т. е. получаются две группы вопросов. В каждой группе получается некоторое значение в интервале [0, 1] (одно соответствует значению класса эквивалентности для трехградационных, другое — для бинарных критериев-вопросов): $\varphi_3(x)$ и $\varphi_2(x)$. Далее применяем линейную свертку:

$$\Theta(x) = \varphi_3(x) \times \lambda_3 + \varphi_2(x) \times \lambda_2,$$

где λ_3 и λ_2 — доли соответственно трех- и двухградационных вопросов в подблоке¹¹.

В качестве примера рассмотрим подблок AgP3 — «Планирование деятельности подведомственных организаций».

3.1	Разработана система показателей результативности деятельности подведомственных организаций	Во всех организациях	3
		В ряде организаций	2
		Нет	1
3.2	Подведомственные организации работают на основе утвержденных планов деятельности, содержащих цели, задачи, показатели результативности, целевые значения показателей результативности	Во всех организациях	3
		В ряде организаций	2
		Нет	1
3.3	Проводится мониторинг показателей (индикаторов) результативности деятельности подведомственных организаций	Да	2
		Нет	1
3.4	Внедрены формы финансирования подведомственных организаций, при которых объемы финансирования зависят от запланированных показателей качества оказываемых услуг	Да	2
		Нет	1

В данном случае мы имеем два вопроса в системе {1, 2, 3} и два вопроса бинарного типа.

Пусть мы имеем такие значения ответов по некоторому субъекту (выделены жирным в таблице): 3.1 — «3», 3.2 — «2», 3.3 — «2» и 3.4 — «1».

¹¹ В дальнейшем предполагается уточнить значения λ_3 и λ_2 с учетом значимости отдельных показателей.

Рассматриваем сначала вопросы 3.1 и 3.2. Система классов эквивалентности для данных вопросов будет следующей:

$$\begin{aligned}
 \{1, 1\} &\rightarrow 1 \rightarrow 0 \\
 \{1, 2\} \{2, 1\} &\rightarrow 2 \rightarrow 0,2 \\
 \{1, 3\} \{3, 1\} &\rightarrow 3 \rightarrow 0,4 \\
 \{2, 2\} &\rightarrow 4 \rightarrow 0,6 \\
 \{3, 2\} \{2, 3\} &\rightarrow 5 \rightarrow 0,8 \\
 \{3, 3\} &\rightarrow 6 \rightarrow 1
 \end{aligned}$$

Так, для наших оценок 3 и 2 (т. е. вектора $\{3, 2\}$) значение класса равно 5, таким образом, получаем оценку «0,8».

Для вопросов в бинарной форме имеем:

$$\begin{aligned}
 \{1, 1\} &\rightarrow 1 \rightarrow 0 \\
 \{1, 2\} \{2, 1\} &\rightarrow 2 \rightarrow 0,5 \\
 \{2, 2\} &\rightarrow 3 \rightarrow 1
 \end{aligned}$$

Отсюда следует, что наша агрегированная оценка по вопросам 3.3 и 3.4 равна «0,5».

Далее применяем линейную свертку с учетом того, что доли трех- и двухградационных вопросов в подблоке AgP3 равны (два трехградационных и два бинарных вопроса). Поэтому $\lambda_3 = \lambda_2 = 0,5$.

Отсюда получаем: $0,8 \times 0,5 + 0,5 \times 0,5 = 0,65$. Это и есть агрегированное значение показателя по подблоку.

Ниже приведены системы классов эквивалентностей, на которые множества двух- и трехградационных вопросов разбиваются в зависимости от количества вопросов в подблоке.

Для двухградационных вопросов:

	Количество вопросов в подблоке		
	1	2	3
Класс № 1	(1)	(1, 1)	(1, 1, 1)
Класс № 2	(2)	(1, 2) (2, 1)	(1, 1, 2) (1, 2, 1) (2, 1, 1)
Класс № 3	—	(2, 2)	(1, 2, 2) (2, 1, 2) (2, 2, 1)
Класс № 4	—	—	(2, 2, 2)

Для трехградационных вопросов:

	Количество вопросов в подблоке		
	1	2	3
Класс № 1	(1)	(1, 1)	(1, 1, 1)
Класс № 2	(2)	(1, 2) (2, 1)	(1, 1, 2) (1, 2, 1) (2, 1, 1)
Класс № 3	(3)	(1, 3) (3, 1)	(1, 1, 3) (1, 3, 1) (3, 1, 1)
Класс № 4	—	(2, 2)	(1, 2, 2) (2, 1, 2) (2, 2, 1)
Класс № 5	—	(2, 3) (3, 2)	(1, 2, 3) (1, 3, 2) (2, 1, 3) (2, 3, 1) (3, 1, 2) (3, 2, 1)
Класс № 6	—	(3, 3)	(1, 3, 3) (3, 1, 3) (3, 3, 1)
Класс № 7	—	—	(2, 2, 2)
Класс № 8	—	—	(2, 2, 3) (2, 3, 2) (3, 2, 2)
Класс № 9	—	—	(2, 3, 3) (3, 2, 3) (3, 3, 2)
Класс № 10	—	—	(3, 3, 3)

	Количество вопросов в подблоке = 4
Класс № 1	(1, 1, 1, 1)
Класс № 2	(1, 1, 1, 2) (1, 1, 2, 1) (1, 2, 1, 1) (2, 1, 1, 1)
Класс № 3	(1, 1, 1, 3) (1, 1, 3, 1) (1, 3, 1, 1) (3, 1, 1, 1)
Класс № 4	(1, 1, 2, 2) (1, 2, 1, 2) (1, 2, 2, 1) (2, 1, 1, 2) (2, 1, 2, 1) (2, 2, 1, 1)
Класс № 5	(1, 1, 2, 3) (1, 1, 3, 2) (1, 2, 1, 3) (1, 2, 3, 1) (1, 3, 1, 2) (1, 3, 2, 1) (2, 1, 1, 3) (2, 1, 3, 1) (2, 3, 1, 1) (3, 1, 1, 2) (3, 1, 2, 1) (3, 2, 1, 1)
Класс № 6	(1, 1, 3, 3) (1, 3, 1, 3) (1, 3, 3, 1) (3, 1, 1, 3) (3, 1, 3, 1) (3, 3, 1, 1)
Класс № 7	(1, 2, 2, 2) (2, 1, 2, 2) (2, 2, 1, 2) (2, 2, 2, 1)
Класс № 8	(1, 2, 2, 3) (1, 2, 3, 2) (1, 3, 2, 2) (2, 1, 2, 3) (2, 1, 3, 2) (2, 2, 1, 3) (2, 2, 3, 1) (2, 3, 1, 2) (2, 3, 2, 1) (3, 1, 2, 2) (3, 2, 1, 2) (3, 2, 2, 1)
Класс № 9	(1, 2, 3, 3) (1, 3, 2, 3) (1, 3, 3, 2) (2, 1, 3, 3) (2, 3, 1, 3) (2, 3, 3, 1) (3, 1, 2, 3) (3, 1, 3, 2) (3, 2, 1, 3) (3, 2, 3, 1) (3, 3, 1, 2) (3, 3, 2, 1)
Класс № 10	(1, 3, 3, 3) (3, 1, 3, 3) (3, 3, 1, 3) (3, 3, 3, 1)
Класс № 11	(2, 2, 2, 2)
Класс № 12	(2, 2, 2, 3) (2, 2, 3, 2) (2, 3, 2, 2) (3, 2, 2, 2)

	Количество вопросов в подблоке = 4
Класс № 13	(2, 2, 3, 3) (2, 3, 2, 3) (2, 3, 3, 2) (3, 2, 2, 3) (3, 2, 3, 2) (3, 3, 2, 2)
Класс № 14	(2, 3, 3, 3) (3, 2, 3, 3) (3, 3, 2, 3) (3, 3, 3, 2)
Класс № 15	(3, 3, 3, 3)

Агрегирование подблоков

Ответы на вопросы опросного листа удовлетворяют общим правилам, справедливым для всех вопросов из 16 подблоков. Некоторые также имеют отдельные ограничения. Приведем последовательно эти ограничения на ответы.

Общие правила

1. Чем больше порядковый номер вопроса внутри одного подблока, тем выше оцениваются положительные ответы на вопрос («Да», «В ряде органов», «Во всех органах»).

2. Если дополнительно не указано противное, то после отрицательного ответа на вопрос с меньшим порядковым номером внутри блока не может быть ни одного положительного ответа на все последующие вопросы подблока. Например, ответ «Нет» на первый вопрос означает «Нет» по всем другим вопросам подблока; ответ «В ряде органов исполнительной власти» означает, что во всех вопросах с большим порядковым номером подблока ответа «Во всех органах власти» быть не может.

Ограничения на ряд вопросов

P1: 1.3 — должен учитываться только как дополнительный плюс в оценках региона, т. е., другими словами, на него не распространяется правило 2, т. е. ответ на этот вопрос может быть любым вне зависимости от того, какие давались ответы на предыдущие и последующие вопросы подблока.

SP2: на вопрос 2.1 правило 2 не распространяется (т. е. после ответа «Нет» на вопрос 2.1 далее может появиться ответ «Да»).

B6: На пункт 6.1 правило 1 не распространяется. Ответ «Да» означает, что региону нужно присвоить низшую оценку качества государственного управления и по всем другим вопросам должен быть получен ответ «Нет». (Здесь это даже не ограничение, а скорее, изменение формы вопроса, т. е. с точностью до инвертирования ответов на вопрос 6.1 — с «Да» на «Нет» и наоборот, — действуют общие правила).

CORR14, HR16: Общие правила не применяются. Вопросы в этих подблоках равнозначны, и порядок положительных и отрицательных ответов не важен.

SW12: К пункту 12.1 не применяется правило 2 (так же как и в SP2 2.1).

Рассмотрим более подробно кодировку ответов на вопросы подблоков.

Подблок P1

1.1. В органах исполнительной власти разработана система показателей результативности их деятельности.

Ответы кодируются в системе {1, 2, 3}, где:

1 — «Нет»

2 — «В ряде органов исполнительной власти»

3 — «Во всех органах исполнительной власти»

1.2. В органах исполнительной власти утверждены планы деятельности, содержащие цели, задачи, показатели результативности, целевые значения показателей результативности.

Ответы кодируются в той же системе {1, 2, 3}.

1.3. В органах исполнительной власти закреплена персональная ответственность должностных лиц за решение установленных задач и достижение целевых значений показателей результативности.

Ответы кодируются в той же системе {1, 2, 3}.

1.4. Проводится мониторинг показателей (индикаторов) результативности деятельности органов исполнительной власти.

Ответы кодируются в системе {1, 2}, где:

1 — «Нет»

2 — «Да»

1.5. Финансирование органов исполнительной власти зависит от результатов их деятельности.

Ответы кодируются в той же системе {1, 2, 3}.

На основе ответов на пять вопросов подблока формируется вектор из 5 значений. Все возможное множество таких векторов — от (1, 1, 1, 1, 1) до (3, 3, 3, 2, 3). Однако на возможные ответы накладываются смысловые ограничения. Дело в том, что данные векторы устроены таким образом, что вопросы 1.1, 1.2, 1.4 и 1.5 (именно в этом порядке!) удовлетворяют следующему правилу: после низкой оценки не может следовать более высокая (например, после ответа «2» на вопрос 1.1 ни в одном из вопросов 1.2, 1.4 и 1.5 не может появиться значение «2» или «3»). На вопрос же 1.3 это правило не распространяется. Эти условия лишь ограничивают множество возможных ответов.

Так как в данном подблоке мы имеем 4 вопроса, которые закодированы в системе {1, 2, 3} и один в системе {1, 2}, мы применяем правило

порогового агрегирования отдельно к каждому множеству вопросов (1.1, 1.2, 1.3, 1.5) и (1.4).

В результате получаем два значения в интервале $[0, 1]$: одно соответствует агрегированному и стандартизированному (т. е. в интервале $[0, 1]$) значению по множеству трехградационных вопросов (1.1, 1.2, 1.3, 1.5), а другое — агрегированное и стандартизированное значение по вопросу 1.4 (здесь агрегирование как таковое вырождается: значение «Нет» соответствует нулю, а значение «Да» — единице).

Далее в соответствии с долями трех- и двухградационных вопросов (соответственно $4/5$ и $1/5$) находим агрегированное значение в интервале $[0, 1]$ для всего подблока P1 в виде линейной свертки, т. е. получаем

$$\Theta(x) = \varphi_3(x) \times (4/5) + \varphi_2(x) \times (1/5),$$

где $\varphi_3(x)$ — значение в интервале $[0, 1]$ для трехградационных вопросов, $\varphi_2(x)$ — значение 0 или 1 для вопроса (1.4), где x — конкретный регион.

Подблок SP2

2.1. Утверждена долгосрочная программа социально-экономического развития региона (на 4 года и более).

2.2. Утверждена среднесрочная программа социально-экономического развития региона (до 4 лет).

2.3. На основе программ социально-экономического развития региона формируются цели, задачи и показатели результативности деятельности органов исполнительной власти на предстоящий финансовый год.

Все ответы кодируются в системе $\{1, 2\}$, где:

1 — «Нет»

2 — «Да»

На основе этих ответов формируется вектор из 3 значений. Все возможное множество этих векторов — от $(1, 1, 1)$ до $(2, 2, 2)$. На возможные ответы накладываются ограничения: после оценки «1» в 2.2 не может следовать оценка «2» в 2.3. На вопрос 2.1 это ограничение не распространяется.

Так как в данном подблоке мы имеем 3 вопроса, закодированные в системе $\{1, 2\}$, мы применяем правило порогового агрегирования, которое разбивает все множество ответов на классы, и затем строим стандартизированную оценку в интервале $[0, 1]$.

Подблок AgP3

Агрегирование в этом подблоке было рассмотрено выше в качестве поясняющего примера.

Подблоки Prog4, V5, B6, F7, Reg11, SW12, AR13, Tr15

Вопросы во всех этих подблоках — бинарные, т. е. они агрегируются согласно схеме, использованной для подблока SP2 (с точностью до ограничений, если они есть для данного вопроса).

Подблок IT10

10.1. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации имеют сайт в сети Интернет.

Ответы кодируются в системе {1, 2, 3}, где:

1 — «Нет»

2 — «В ряде органов исполнительной власти»

3 — «Во всех органах исполнительной власти»

10.2. В сети Интернет заявитель может получить информацию по порядку предоставления государственных услуг субъекта Российской Федерации.

Ответы кодируются в системе {1, 2}, где:

1 — «Нет»

2 — «Да»

10.3. Формы и образцы документов по ряду государственных услуг заявитель может получить в сети Интернет.

Ответы кодируются в системе {1, 2}.

10.4. Ряд государственных услуг предоставляется в электронной форме.

Ответы кодируются в системе {1, 2}.

На основе ответов данного подблока формируется вектор из 4 значений. Все возможное множество этих векторов — от (1, 1, 1, 1) до (2, 2, 2, 2). И вновь на возможные ответы накладываются знакомые смысловые ограничения: все вопросы удовлетворяют правилу, в соответствии с которым после низкой оценки не может следовать более высокая.

Так как в данном подблоке мы имеем 3 вопроса, которые закодированы в системе {1, 2} и один в системе {1, 2, 3}, мы применяем правило порогового агрегирования отдельно к каждому множеству вопросов (10.2, 10.3, 10.4) и (10.1).

В результате получаем два значения в интервале [0, 1]: одно соответствует агрегированному и стандартизированному значению по множеству двухградационных вопросов, а другое — агрегированное и стандартизированное значение по вопросу 10.1 (здесь агрегирование как таковое вырождается: значение «Нет» соответствует нулю, «В ряде органов исполнительной власти» — 0,5, а «Во всех органах исполнительной власти» — 1).

Далее в соответствии с долями трех- и двухградационных вопросов (соответственно 1/4 и 3/4) находим агрегированное значение в интервале [0, 1] для всего подблока IT10 в виде линейной свертки, т. е. получаем

$$\Theta(x) = \varphi_3(x) \times (1/4) + \varphi_2(x) \times (3/4),$$

где $\varphi_3(x)$ — значение в интервале [0, 1] для трехградационного вопроса, $\varphi_2(x)$ — значение 0 или 1 для вопросов бинарных, x — конкретный регион.

Аналогично устроены остальные «смешанные» подблоки: S9, CORR14 и HR16.

Для S9:

$$\Theta(x) = \varphi_3(x) \times (1/3) + \varphi_2(x) \times (2/3)$$

Для CORR14:

$$\Theta(x) = \varphi_3(x) \times (3/4) + \varphi_2(x) \times (1/4)$$

Для HR16:

$$\Theta(x) = \varphi_3(x) \times (2/3) + \varphi_2(x) \times (1/3)$$

Результаты расчетов с использованием правила порогового агрегирования приведены в табл. 2*.

Таблица 2. Оценки ответов по подблокам

а) Оценки блока «Управление по результатам»

	P1	SP2	AgP3	Prog4	V5	B6
1. Тверская обл.	0,17	0	0	0,75	0	0
2. Тамбовская обл.	0	0	0	0	0	0
3. Челябинская обл.	0	0	0	0,25	0	0
4. Республика Тыва	0	0	0	0,5	0	0,33
5. Республика Татарстан	0,11	0,67	0	0	0,33	0
6. Самарская обл.	0	0,33	0	0	0	0,67
7. Приморская обл.	0	0	0	0,5	0	0
8. Пермский край	0,4	0,33	0	1	0	0,67

* Здесь и далее расчеты по регионам приведены как условный пример. Результаты точного расчета рейтинга качества государственного управления и его составляющих даны в табл. 1.

9. Пензенская обл.	0	0,33	0	0	0	0
10. Московская обл.	0	0,67	0	0,5	0	0
11. Белгородская обл.	0	0,33	0	0	0	0
12. Ямало-Ненецкий АО	0	0,33	0	0,25	0	0
13. Нижегородская обл.	0	0,67	0	0,25	0	0
14. Чувашская Республика	0,29	0,67	0	0,25	0	0

б) Оценки блока «Качество внутренней организации»

	F7	Reg11	AR13	CORR14	HR16
1. Тверская обл.	0,67	0	0,67	0	0,4
2. Тамбовская обл.	0	0	0	0	0
3. Челябинская обл.	1	0,67	0,33	0	0,73
4. Республика Тыва	0	0	1	0	0,27
5. Республика Татарстан	0,33	0	0	0,58	0,27
6. Самарская обл.	0	0	0,33	0	0,87
7. Приморская обл.	0	0	0	0,083	0,13
8. Пермский край	0	0	0	0	0,87
9. Пензенская обл.	0	0	0	0	0
10. Московская обл.	0	0	0	0	0,53
11. Белгородская обл.	0,33	0,33	1	0	0,13
12. Ямало-Ненецкий АО	0	0	0	0	0,4
13. Нижегородская обл.	0	0	0,67	0,33	0,27
14. Чувашская Республика	1	0	0,33	0,42	0,73

в) Оценки блока «Качество внешнего взаимодействия»

	S9	IT10	SW12	Tr15
1. Тверская обл.	0	0	0	0
2. Тамбовская обл.	0	0,13	0	0
3. Челябинская обл.	0	0,13	0	0

	S9	IT10	SW12	Tr15
4. Республика Тыва	0,17	0,13	0	0
5. Республика Татарстан	0	0,13	0,67	1
6. Самарская обл.	0	0,13	0	0
7. Приморская обл.	0,17	0,13	0	0
8. Пермский край	0	0,13	0	0
9. Пензенская обл.	0	0	0	0
10. Московская обл.	0	0,88	0	0,33
11. Белгородская обл.	0,83	0,63	1	0
12. Ямало-Ненецкий АО	0	0,63	0,33	0
13. Нижегородская обл.	0	0,13	0	0,33
14. Чувашская Республика	0	0,75	0,67	0,33

Турнирная матрица (максиминная процедура)¹²

Поскольку задача оценки качества государственного управления состоит в отборе лучших с этой точки зрения субъектов, то возникает вопрос о поиске соответствующих критериев. Два субъекта Российской Федерации могут получить агрегированные значения по одному показателю в виде, например, 0,4 и 0,41. Значит ли это, что второй субъект имеет реально лучшие оценки по этому показателю? Очевидно, что такая разница находится в пределах погрешности измерения. Поэтому для повышения устойчивости результатов предполагается использовать подход, при котором полученное значение показателя считается с точностью до некоторой погрешности ϵ .

С учетом этого соображения строится турнирная матрица

$$\forall x, y \ S^+ = \{n(x, y)\}, \text{ где } n(x, y) = \{i \mid b_i(x) > b_i(y) = \epsilon_i\}$$

Другими словами, на пересечении строки x и столбца y находится значение числа подблоков, в которых x имеет большее значение, чем y с учетом экзогенно заданного значения чувствительности ϵ (например, 0,05). Значение чувствительности показывает, в каком диапазоне различные ве-

¹² Aleskerov F., Ersel H., Yolalan R. Multicriterial Ranking Approach for Evaluating Bank Branch Performance // International Journal of Information Technology & Decision Making. 2004. Vol. 3. No. 2. P. 321–335.

личины оценок по подблокам отождествляются (различия признаются несущественными).

Рассмотрим этот метод для четырех условных регионов и одного блока, состоящего из четырех подблоков.

Пусть получены агрегированные значения по четырем подблокам:

	Подблок 1	Подблок 2	Подблок 3	Подблок 4
Субъект X	0,62	0,50	0,99	0,91
Субъект Y	0,45	0,30	0,90	0,80
Субъект Z	0,31	0,16	0,26	0,21
Субъект W	0,65	0,20	0,84	0,65

При уровне чувствительности $\epsilon = 0,05$ значения 0,16 и 0,20 по подблоку 2 для субъектов Z и W будут неразличимы, т. е. в этом подблоке определить лучшего из Z и W невозможно.

Далее выбираем минимальный элемент в каждой строке, а затем из найденных значений ищем максимальное. Тот субъект, который соответствует результирующему «минимаксному» значению, — победитель, имеющий максимальный ранг. Далее он удаляется из рассмотрения, и процедура повторяется для трех оставшихся субъектов. В нашем примере в первом туре выиграл субъект X (значение 3). Затем из Y, Z и W выигрывает Y (значение 3). Наконец, из Z и W выигрывает W (значение 1).

Таким образом, получаем следующее ранжирование в виде турнирной матрицы:

	Субъект X	Субъект Y	Субъект Z	Субъект W	MIN
Субъект X	$-\infty$	4	4	3	3
Субъект Y	0	$-\infty$	4	3	0
Субъект Z	0	0	$-\infty$	0	0
Субъект W	0	1	3	$-\infty$	0
MAX	0	4	4	3	

Применение максиминной процедуры (турнирной матрицы) позволяет ранжировать субъекты по каждому блоку и дать им соответствующую нормированную оценку.

При расчете по каждому блоку значение чувствительности ϵ варьировалось, т. е. брались два значения 0,05 и 0,1. Как уже отмечалось, уровень

чувствительности показывает, в каком диапазоне различные значения по подблокам отождествляются (например, при $\epsilon = 0,1$ значения 0,083 и 0 по подблоку CORR14 для Приморской области неразличимы).

Далее все множество регионов подразделяется на классы в соответствии с их рангами (классы обозначены в алфавитном порядке по убыванию). В скобках указаны проценты от значения «идеального» региона по данному блоку.

Таблица 3. Ранжирование регионов по отдельным блокам

а) Результаты оценки блока «Управление по результатам»

	$\epsilon = 0,05, \epsilon = 0,1$
Класс A1 (86%)	Пермский край
Класс B1 (72%)	Тверская обл., Республика Тыва, Республика Татарстан, Самарская обл., Московская обл., Чувашская Республика
Класс C1 (58%)	Приморский край, Нижегородская обл.
Класс D1 (44%)	Ямало-Ненецкий АО
Класс E1 (29%)	Челябинская обл.
Класс F1 (14,5%)	Тамбовская обл., Пензенская обл., Белгородская обл.

б) Результаты оценки блока «Качество внутренней организации»

	$\epsilon = 0,05$		$\epsilon = 0,1$	
Класс A2	(83%)	Тверская обл., Челябинская обл., Республика Тыва, Республика Татарстан, Самарская обл., Белгородская обл., Нижегородская обл., Чувашская Республика	(86%)	Тверская обл., Челябинская обл., Республика Тыва, Республика Татарстан, Самарская обл., Белгородская обл., Нижегородская обл., Чувашская Республика
Класс B2	(67%)	Приморский край, Пермский край	(72%)	Пермский край
Класс C2	(50%)	Московская обл.	(58%)	Московская обл.

Получаем сквозную сетку значений, внутри которых располагаются наши реальные регионы. Тогда, естественно, структура классов регионов изменится.

Очевидно, что применять максиминную процедуру для $\varepsilon = 0,1$ в данном случае не имеет смысла, так как все «соседние» условные векторы (и тем более реальные значения, которые находятся «внутри» этой сетки) неразличимы. Поэтому рассмотрим распределения только для случая $\varepsilon = 0,05$.

Результаты оценки по блокам на множестве потенциальных оценок представлены в табл. 4.

Таблица 4. Результаты оценки по блокам на множестве потенциальных оценок

а) Блок 1 «Управление по результатам»

	$\varepsilon = 0,05$
Класс 1 X.1 (100%)	X10
Класс 2 X.1 (6,67%)	X9
Класс 3 X.1 (13,3%)	X8
Класс 4 X.1 (20%)	X7
Класс 5 X.1 (26,67%)	X6
Класс 6 X.1 (33,3%)	X5
Класс 7 X.1 (40%)	X4
Класс 8 X.1 (46,67%)	X3, Пермский край
Класс 9 X.1 (53,3%)	X2
Класс 10 X.1 (60%)	X1
Класс 11 X.1 (66,67%)	Тверская обл., Республика Тыва, Республика Татарстан, Самарская обл., Московская обл., Чувашская Республика
Класс 12 X.1 (73,3%)	Приморский край, Нижегородская обл.
Класс 13 X.1 (80%)	Ямало-Ненецкий АО
Класс 14 X.1 (86,67%)	Челябинская обл.
Класс 15 X.1 (93,3%)	Тамбовская обл., Пензенская обл., Белгородская обл., X0

б) Блок 2 «Качество внутренней организации»

	$\varepsilon = 0,05$
Класс 1 X.1 (100%)	X10
Класс 2 X.1 (92,8%)	X9
Класс 3 X.1 (85,7%)	X8
Класс 4 X.1 (78,5%)	X7
Класс 5 X.1 (71,4%)	X6
Класс 6 X.1 (64,3%)	X5
Класс 7 X.1 (57,14%)	X4
Класс 8 X.1 (50%)	ХЗ, Тверская обл., Республика Тыва, Республика Татарстан, Самарская обл., Московская обл., Чувашская Республика, Челябинская обл., Белгородская обл., Нижегородская обл.
Класс 9 X.1 (42,8%)	X2
Класс 10 X.1 (35,7%)	X1
Класс 11 X.1 (28,5%)	Приморский край, Пермский край
Класс 12 X.1 (21,4%)	Московская обл.
Класс 13 X.1 (14,3%)	Ямало-Ненецкий АО
Класс 14 X.1 (7,14%)	Тамбовская обл., Пензенская обл., X0

в) Блок 3 «Качество внешнего взаимодействия»

	$\varepsilon = 0,05$
Класс 1 X.1 (100%)	X10
Класс 2 X.1 (91,7%)	X9
Класс 3 X.1 (83,3%)	X8
Класс 4 X.1 (75%)	X7, Белгородская обл.
Класс 5 X.1 (66,6%)	X6
Класс 6 X.1 (58,3%)	X5
Класс 7 X.1 (50%)	X4
Класс 8 X.1 (41,6%)	ХЗ, Республика Татарстан, Московская обл., Чувашская Республика

	$\varepsilon = 0,05$
Класс 9 X.1 (33,3%)	X2, Ямало-Ненецкий АО
Класс 10 X.1 (25%)	X1
Класс 11 X.1 (16,7%)	Нижегородская обл.
Класс 12 X.1 (8,3%)	X0, Тверская обл., Тамбовская обл., Челябинская обл., Республика Тыва, Самарская обл., Приморский край, Пермский край, Пензенская обл.

Агрегирование блоков

Для получения агрегированного индекса качества, объединяющего значения трех блоков, использовалась следующая процедура. Значения каждого блока фиксируются по каждой оси трехмерного пространства. Эти значения определяют площадь плоского треугольника в трехмерном пространстве. Из соотношения площадей треугольников, соответствующих оценкам каждого субъекта, и «идеального», соответствующего максимальным оценкам по всем вопросам опросного листа, выводится нормированная оценка региона.

Такая методика наглядна и позволяет проанализировать скомпенсированные значения по осям при сравнении регионов, выявить факторы, определившие итоговую оценку. Если, например, процентные соотношения по площадям двух регионов близки по значениям, но есть значительные отличия по осям, то можно указать сильные и слабые стороны сравниваемых регионов.

Заключение

Понятие качества государственного управления, использованное в данной работе, безусловно, не является единственно возможным. Более того, оно ориентировано лишь на оценку определенного комплекса мероприятий и в определенной степени формально. Этот «формализм» проявляется в том, что развитие новой практики подтверждается не конечными результатами ее внедрения, а полнотой ее документального оформления. Очевидно, что нормативное закрепление и даже внедрение той или иной управленческой процедуры не гарантирует достижения общественно значимого результата. Наличие, например, утвержденных стратегий, докладов

о результатах, системы мониторинга и проч. — недостаточный индикатор качества управления, если нет возможности проверить их содержание и измерить результативность. Одна и та же процедура может быть применена при обосновании или реализации как успешной, так и провальной политики. С этой точки зрения оценка на основе документального подтверждения наличия процедуры (процесса, решения) также опасна, как и оценка с помощью показателей, поскольку в той же мере вызывает эффект работы на формальный результат (принятие постановления, утверждение порядка или процедуры). Тем не менее, такой подход может быть использован как один из элементов контроля исполнения установленных требований, стандартов и регламентов, официально признанных на данном этапе необходимыми.

Следующей задачей является оценка результативности установленных процедур, предусматривающая их увязку с конечными результатами реализации полномочий органов исполнительной власти. Такая оценка качества управления носит менее формальный характер и может быть получена в ходе аудита эффективности. Аудит эффективности управления призван ответить на вопросы о том, например, насколько разумно сформулирована стратегия, в какой мере и в какие сроки она позволяет решить те или иные общественно значимые проблемы, насколько принятые регламенты и стандарты деятельности отвечают целям стратегии и насколько позволяют улучшить взаимодействие с гражданами, сколько средств при этом потребуют. Все эти вопросы выходят за рамки данной работы и требуют дополнительных исследований.

Препринт WP8/2006/02
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

**Ф.Т. Алескеров, К.И. Головщинский,
А.В. Клименко**

**Оценки качества
государственного управления**

Зав. редакцией *А.В. Заиченко*
Технический редактор *О.А. Быстрова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать трафаретная.
Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,2. Усл. печ. л. 2,09
Заказ № . Изд. № 628

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Для заметок

Для заметок
