

**Е.А. ЮРЕСКУЛ\***

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВА: НОВЫЕ ПОДХОДЫ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* В статье представлен анализ современных подходов к исследованию эффективности государственной власти, особое внимание уделяется двум ключевым: организационному, направленному на исследования микроуровня, и институциональному, ориентированному на межстрановые сравнения. Автор указывает на возможность синтеза данных подходов с помощью метода оболочечного анализа (Data Envelopment Analysis). Автором проводится эмпирическое исследование региональных систем здравоохранения в России и Канаде, иллюстрирующее преимущества оболочечного анализа при изучении эффективности государства.

*Ключевые слова:* эффективность государства; оболочечный анализ; Data Envelopment Analysis; эффективность общественного сектора; эффективность здравоохранения.

**E.A. Yureskul**

### **State effectiveness: New approaches**

*Abstract.* The article deals with contemporary approaches to state effectiveness research. The author compares the advantages and drawbacks of two key approaches prevailing in the field: the organizational approach, dealing with micro-level research; and

---

\* **Юрескул Егор Анатольевич**, магистр, преподаватель департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ, e-mail: eyureskul@hse.ru;

**Egor Yureskul**, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: eyureskul@hse.ru.

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ по теме «Фундаментальные факторы устойчивости общественно-государственных систем к неоптимальному функционированию политических институтов и ошибочным политическим решениям», реализуемой Лабораторией качественных и количественных методов анализа политических режимов.

the institutional approach, aimed at state-level comparative research. There is a way to combine the advantages of these approaches when using Data Envelopment Analysis. The author conducts an empirical research into Russian and Canadian public health care systems to illustrate the advantages of using DEA when analyzing state effectiveness.

*Keywords:* state effectiveness; state efficiency; Data Envelopment Analysis; public sector efficiency; public health sector efficiency.

Перед государством, как и перед любой организацией или системой организаций, всегда стоят определенные задачи. Научные представления об этих задачах как для государства в целом, так и для отдельных его частей, менялись в разные исторические периоды (например, спасение индивидов от «войны всех против всех» у Т. Гоббса, предоставление услуг в обмен на ресурсы в модели «оседлого бандита» М. Олсона или построение эффективной организационной структуры, подотчетной населению, в рамках доктрины New Public Management), однако сам факт наличия задач никогда не ставился под сомнение ни учеными, ни управленцами.

При этом еще со времен Античности показано, что различные государства в разной степени успешны в выполнении стоящих перед ними задач: на разных уровнях государственной власти это может относиться как к вопросу существования государства в целом или эффективности управления, так и к качеству предоставления общественных благ.

На современном этапе взаимодействия государства и общества критерии успешности выполнения задач приобретают особую важность: процесс демократизации правящих режимов выводит на первый план механизмы подотчетности властных структур населению; полноценное развитие авторитарных и гибридных режимов опирается на каналы обратной связи между обществом и государственными организациями. Необходимость получения оперативной информации о работе государственных институтов и организаций приводит к потребности в объективном понимании эффективности власти и выработке эмпирических методик измерения. Таким образом, изучение эффективности государства имеет важное прикладное значение: объективная оценка деятельности властных организаций обеспечивает работу механизмов обратной связи в политической системе, что, в свою очередь, помогает принимать верные управленческие решения и корректировать долгосрочный политический курс.

Тема эффективности власти в той или иной степени релевантна для исследований большинства направлений современной политической науки. С одной стороны, высокий спрос на исследования в данной предметной области обусловлен фундаментальными трудностями в концептуализации понятия «эффективная власть»: ученые до сих пор не могут дать однозначного определения данному явлению [Rostein, Teorell, 2008]. С другой стороны, эффективность власти представляется одной из ключевых характеристик политических систем, требующих измерения: к примеру, сравнительные исследования политических режимов неизбежно учитывают данную характеристику в качестве объяснительной или контрольной переменной.

Дополнительные трудности в данном предметном поле создает терминологическое разнообразие, присущее зарубежным исследованиям эффективности. В литературе встречаются термины «effectiveness», «efficacy», «efficiency», «quality», «performance», часто употребляемые синонимично и переводимые в отечественной науке одним словом – «эффективность». Термины «effectiveness» и «efficacy» по смыслу относятся скорее к способности организации достичь поставленных целей (или результативности) и более применимы в рамках институционального направления исследований эффективности, о котором пойдет речь ниже. В свою очередь, термины «efficiency» и «performance» скорее предполагают экономическое понимание эффективности как соотношения затрат и результата. В отдельных случаях исследователи используют термины «effectiveness» и «efficacy» в контексте экономического понимания эффективности, однако такие работы являются скорее исключением из общего правила. Далее в тексте будет предложен анализ существующих подходов к пониманию и измерению эффективности власти; будет показано, что в рамках одного концептуального подхода возможно совмещение методик измерения, опирающихся на результативность («effectiveness», «политическое» понимание термина) и на соотношение затрат и результата («efficiency», «экономическое» понимание термина). Также будут продемонстрированы преимущества экономического понимания эффективности с точки зрения эмпирического анализа.

Попытки концептуализации понятий «эффективность власти» или «эффективность управления» неизбежно сталкиваются с необходимостью охватить широкий круг проблем, для которых

применим термин «эффективность». Иллюстрацией может служить следующее определение: «Эффективное управление – многогранное понятие. Не существует единой меры для оценки эффективности управления. Очевидно, данное понятие предполагает способность претворять в жизнь политические решения как в ответ на социальные проблемы, так и в соответствии с предпочтениями демократического большинства. Эффективное управление также включает в себя способность выполнять рутинные функции, как то: бюджетирование, управление собственностью, распределение обязанностей между исполнительной, законодательной и судебной властью. [...] Наконец, эффективное управление включает в себя вопросы устойчивости политической системы: теряют или приобретают государственные институты власть относительно друг друга, поддерживается ли система сдержек и противовесов?» [Lee, 2015]. Содержательно данное определение отражает два исторически сложившихся подхода к пониманию эффективной власти.

Первое восходит к достижениям теории организаций и относится в большей степени к сфере Public Administration. В рамках данного направления рассматривается качество работы государственных организаций и систем организаций на среднем и микроуровнях, а само направление получило название «организационного подхода» (organization-related approach) [Brewer, Hupe, 2007]. Эффективность в данном случае может рассматриваться как характеристика процесса целедостижения [Waheed, 2011], а в фокусе рассмотрения находятся бюджетные организации, их сотрудники и системы связей между ними. Представители данного подхода заинтересованы, в первую очередь, в эмпирических исследованиях, и стремятся ответить на вопросы «как должна быть устроена эффективная государственная организация?» и «как повысить производительность такой организации?» Содержательное наполнение понятия «эффективность» для представителей данного подхода неразрывно связано с измерением результатов деятельности государства и его организаций, а эффективность такой деятельности понимается в экономическом смысле: как соотношение затрат и результата. При этом наблюдается значительная вариативность количественных мер эффективности [Boyne, 2003]: это может быть как количество произведенных организацией благ (output [Carter, 1991]), так и их качество; оптимальное соотношение произведенного блага за единицу затраченных ресурсов (value for money или

efficiency [Kelly, 1980]); социальные последствия деятельности организации (outcomes [Lusthaus, 2002]); наличие стимулов для повышения производительности сотрудников [Waheed, 2011]. В конечном счете понимание эффективности управления определяется поставленным исследовательским вопросом. Методами измерения эффективности в рамках данного подхода служат кейс-стади [Rauch, Evans, 2000], опросы сотрудников бюджетных организаций [Heaton, 1977] и построение сложных эконометрических индексов на основе дезагрегированных данных о количестве и стоимости произведенного организацией продукта. Примером подобной меры эффективности может служить индекс QPR (quality productivity ratio), вычисляющий долю качественно оказанных услуг с поправкой на потерю стоимости в результате некачественно оказанных услуг [Kelly, 1980].

В рамках данного подхода, как правило, разрабатываются внутригосударственные методики оценки эффективности органов власти, служащие основой для принятия политических, бюджетных или кадровых решений. Хотя подобные методики, как правило, успешно выполняют поставленные перед ними задачи, область их применения вряд ли можно назвать универсальной: опора на глубокое понимание организационных практик внутри конкретной государственной системы делает невозможным распространение как понимания, так и средств оценки эффективности на другие государства.

Второй подход, в большей мере находящийся в предметном поле политической науки, ориентируется на институциональную составляющую эффективной власти (policy-related approach) [Brewer, Hure, 2007]. Если представители организационного подхода отвечали на вопрос «как организации наилучшим образом достичь поставленной цели?», то данное направление фокусируется на том, какие цели необходимо ставить перед организацией, а также какими средствами возможно их достижение. Сам процесс имплементации политического курса, связанный как раз с организационной эффективностью, остается за рамками данного подхода, поэтому единицами анализа становятся системы предоставления общественных благ, а особое внимание уделяется формальным и неформальным политическим институтам, обеспечивающим работу таких систем.

Основываясь на представлениях об эффективном управлении в рамках теории *New public management* [The state in a changing world, 1997], предполагающей построение эффективной государственной организации, подотчетной населению и использующей достижения теории управления [Hood, 2001], исследования в рамках данного подхода фокусируются на различиях в конечных результатах работы государства [Dahlberg, Holmberg, 2014]. Поводом для исследований остается нерешенный на фундаментальном уровне вопрос: как объяснить вариацию в успешности властных структур как среди стран мира, так и в рамках одного государства? Несмотря на теоретически-познавательный характер такого вопроса, он сопряжен и с практическим измерением: какие факторы ведут к тому, что одни страны управляются успешно, а другие нет?

Ключевым термином, служащим концептуальной основой для понимания эффективности власти, на протяжении уже более 15 лет является «good governance». Сам термин «governance» в контексте «корпоративного управления» активно применялся в американских деловых кругах и юридической практике в XX в., однако в начале 1990-х годов стал использоваться политологами для сознательного противопоставления традиционному понятию «government». При этом исследователи отмечают, что данный термин активно применялся учеными для обозначения целого ряда процессов, относящихся к управлению государством и обществом [Fukuяama, 2016]. В свою очередь, понятие «good governance» в политической науке было впервые предложено теоретиками Всемирного банка [Governance and development, 1992] и восходит к целям, провозглашенным в Декларации тысячелетия ООН:

«Мы привержены тому, чтобы превратить право на развитие в реальность для всех и избавить весь род человеческий от нужды. В этой связи мы твердо намерены создать, как на национальном, так и на глобальном уровне, условия, благоприятствующие развитию и ликвидации нищеты. Успех в достижении этих целей зависит, в частности, от обеспечения **благого управления (good governance)** в каждой стране» [Декларация тысячелетия... 2000].

Переход к повсеместному использованию понятия «good governance» в противовес традиционному «government» стал следствием изменения роли государства в глазах ученых: если до 1990-х годов государства воспринимались скорее как помеха ус-

тойчивому экономическому росту, то после неоднозначных результатов либерализации экономики в странах бывшего советского блока ученым пришлось обратить внимание на иные аспекты успешного экономического развития, напрямую связанные с государственным участием. Теоретической основой для нового видения роли государства стали труды Д. Норта о роли эффективных государственных институтов в достижении устойчивого экономического роста [North, 1990].

Популярность понятия «good governance» в научных кругах также во многом обусловлена практическими соображениями: усиление роли международной финансовой помощи в 1990-е годы потребовало от ученых выработки прикладных инструментов измерения эффективности власти, способных доказать возможность или невозможность устойчивого развития политических и экономических систем в странах, претендующих на такую помощь [Iftimoei, 2014].

Стремление современных ученых опираться на термин «good governance» во многом предопределило и содержание большинства научных работ в данной области: для современных исследователей значение эффективной власти заключается в ее связи с экономическим и социальным развитием. Долгое время необходимым условием успешного развития государства считалось наличие демократической формы правления или развитых демократических институтов [Diarra, Plane, 2014].

Как отмечает Ф. Фукуяма [Fukuyama, 2016], до сих пор остаются нерешенными многие теоретические вопросы, связанные с понятием «good governance»: относится ли оценка «хороший» к качеству целеполагания или эффективному выполнению уже поставленных целей; в частности, включает ли «качественное управление» демократическую подотчетность, защиту индивидуальных свобод; возможна ли эффективная власть в авторитарном государстве. В научной литературе наблюдается значительное расхождение мнений по данным проблемам [Grindle, 2007]. К примеру, если исходные труды Д. Норта касались в первую очередь проблем формальных институтов (таких, как права собственности), то в последующих работах ученый использовал в определении «good governance» наличие демократических механизмов доступа к власти [Weingast, Wallis, North, 2009]. Традиции Д. Норта поддержали Д. Аджемоглу и Дж. Робинсон, предложившие учитывать в каче-

стве меры качества управления институты демократического участия и наличие в обществе политического плюрализма [Acemoglu, Robinson, 2012]. Ученые Института качества управления в Гётеборге отмечают комплексный характер связи между демократическими институтами и социально-экономическим развитием, и, как следствие, оживленные дискуссии на эту тему в научной среде, вызванные, в первую очередь, безуспешными попытками раз и навсегда концептуализировать понятие «good governance» [Rothstein, Holmberg, Nasiritousi, 2009].

Проблемы концептуализации понятия «good governance» нашли отражение и в неоднозначности результатов эмпирических исследований. Как правило, исследования в рамках данного подхода опираются на данные Всемирного банка – экспертные оценки эффективности управления Worldwide Governance Indicators [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2006], призванные измерять наличие или отсутствие good governance в государствах, а типичными исследовательскими вопросами являются «какие политические институты ведут к возникновению good governance?» или «как связаны показатели WGI с экономическими, политическими или социальными переменными на макроуровне?». При этом до сих пор так и не удалось выявить институциональной структуры, напрямую обеспечивающей эффективное управление [Hooghe, Marks, 2009]; одинаковые с формальной точки зрения политические системы демонстрируют принципиально разный уровень результативности (и как следствие – разные траектории социально-экономического развития) [Fishman, 2016]. Так, возникновение в конце XX в. большого числа формально демократических стран привело к распространению термина «глобальное расхождение демократий» («global divergence of democracies» [Diamond, Plattner, 2001]), обозначающего фактические различия между характеристиками политических систем «новых демократий» и традиционно демократических государств. Кроме того, существуют эмпирические доказательства первоочередного влияния на развитие государств не демократических институтов, а качества оказания услуг бюрократическим аппаратом [Rothstein, Holmberg, 2011], или, в более широком смысле – качества бюрократических процедур [Dahlberg, Holmberg, 2014]. Кроме того, поскольку различные операциональные переменные измеряют разные стороны многоаспектного понятия эффективности власти, результаты сравнительных

эмпирических исследований зачастую противоречат друг другу: так, в одних работах высокое качество управления в государстве приводит к росту имущественного неравенства [Lopez, 2004], а в других – наоборот [Gupta, Davoodi, Alonso-Terme, 1998].

Подводя небольшой итог сказанному выше, необходимо отметить следующее. Исследования в области эффективности власти второй половины – конца XX в. осуществлялись в рамках теории управления (организационный подход) и были сконцентрированы на микро- и среднем уровне. Несмотря на значительный дескриптивный потенциал организационного подхода, его использование сопряжено с рядом теоретических и прикладных проблем, таких, как отсутствие единых измерений эффективности, высокие требования к данным, невозможность обобщения полученных результатов на большинство организаций.

С конца XX в. широкое распространение получили институциональные исследования, направленные на поиск взаимосвязей между макропеременными, так или иначе связанными с эффективностью и понятием «good governance», и характеристиками политических систем. При этом отсутствие концептуального понимания эффективной власти зачастую ставит под сомнение результаты таких исследований [Kurtz, Schrank, 2007].

Перспективным направлением представляется выработка комплексного подхода к исследованию эффективности, сочетающего в себе сильные стороны organization-related и policy-related подходов.

Во-первых, попытки говорить об «эффективной власти вообще» обречены либо остаться теоретическими рассуждениями, не верифицируемыми с помощью методов политической науки; либо привести к ошибкам операционализации и измерению величин, косвенно связанных с эффективностью, но не являющихся ею. Благодаря многомерности структуры и задач политических систем невозможно говорить об эффективной власти вообще: учет всех возможных факторов, влияющих на эффективность (к примеру, эффективность целеполагания, эффективность целедостижения, выполнение политических обязательств, качество управленческой структуры, личные качества управленцев), вряд ли возможен даже в рамках кейс-стади, изучающих отдельное государство, не говоря уже о полноценном научном исследовании каузальных связей эффективности власти с различными факторами. Поэтому наиболее

разумным представляется изучение эффективности отдельных ветвей власти или отдельных совокупностей властных организаций: такой подход позволит не только выдвигать гипотезы о взаимосвязях политических показателей, но и обобщать результаты их проверки на все политические системы.

Во-вторых, ключевой характеристикой такого подхода должна стать опора на четкое концептуальное определение эффективности, свободное от нормативных установок. Само слово «эффективность», будучи по своему происхождению понятием экономической науки, накладывает на исследователя определенные концептуальные рамки. Рассуждения об эффективности будут неизбежно связаны с производительностью, т.е. способностью изучаемого объекта достигать результата, как правило – при минимальных ресурсных затратах. В свою очередь, подобная логика диктует необходимость рассматривать эффективность как относительную меру: с экономической точки зрения нельзя ставить вопрос «эффективна ли данная организация?», но можно задаваться вопросом, «какая из организаций эффективнее?», поскольку эффективность «не имеет единиц измерения; смысл данного понятия появляется при сравнении государств друг с другом или одного государства в разные моменты времени» [Inklaar, Timmer, 2013].

Поскольку речь идет о соотношении затрат и результата, понятие «эффективность» относится, в первую очередь, к исполнительной власти. Действительно, именно исполнительная власть позволяет говорить об эффективности в терминах затрат и результата: хотя возможно измерение результативности работы законодательной и судебной власти (например, в виде анализа характеристик правовой системы и ее способности разрешать возникающие в обществе конфликты), в данном случае сама результативность данных организаций будет иметь нормативный характер, опираясь на изначально идеологизированный процесс политического целеполагания.

В-третьих, представляется необходимым отказ от прескриптивного подхода к пониманию эффективности [Diatta, Plane, 2014]: в силу большого разнообразия социально-экономических, культурных и исторических условий развития государств невозможно применять подход к концептуализации эффективности, основанный на нормативных ценностях, а значит, процедура целепо-

лагания должна остаться вне фокуса исследований эффективной власти.

Учитывая вышесказанное, исследования эффективности власти, на взгляд автора, должны ориентироваться, в первую очередь, на дескриптивный сравнительный анализ политических систем, опирающийся на понимание эффективности в экономическом смысле. При этом важной особенностью таких исследований должно быть сочетание макро- и среднего уровней анализа: объяснение вариации в эффективности государств должно опираться не только на агрегированные данные макроуровня, но и на более глубокое понимание политических и экономических процессов внутри государственных организаций.

Последнее соображение отражает растущий в настоящее время тренд в научной литературе, посвященной эффективности. Несмотря на сотни работ, публикуемых в духе институционального макроподхода [Diarra, Plane, 2014] и основанных на статистическом анализе связей между макропоказателями эффективности, экономического роста и характеристиками политических режимов [Adsera, Voix, Payne, 2003; Quinn, Woolley, 2001], некоторые авторы стремятся перейти к более формализованным моделям политического процесса [Ахременко, 2014]. Такие исследования, как правило, используют достижения системной динамики и математического моделирования для анализа развития политической и экономической системы государства во времени [Ахременко, Локшин, Юрескул, 2015].

Другим перспективным направлением, отражающим современные требования к исследованиям эффективности, стал оболочечный анализ (Data Envelopment Analysis). Хотя данный метод был изначально создан для сравнительного анализа производительности частных фирм [Battese, Rao, O'Donnell, 2004], исследования эффективности государственных организаций, основанные на DEA, в последние годы получили широкое распространение [Hammond, 2002; Balaguer-Coll, Prior, Tortosa-Ausina, 2012; Afonso, Aubyn, 2005]. Приведем краткое описание метода и его основных преимуществ перед классическими эконометрическими и статистическими подходами (подробные описания метода и механизма расчета эффективности не раз приводились как в зарубежной [Coelli, 2005], так и в отечественной литературе [Ахременко, Юрескул, 2013]).

В рамках оболочечного анализа государственная организация рассматривается как «черный ящик», превращающий общественные ресурсы в социально значимый результат. К примеру, «входом» модели может считаться уровень затрат на здравоохранение, «выходом» – средняя ожидаемая продолжительность жизни [Kervasdoué, 2008] или обеспеченность населения государства врачами и медсестрами.

При этом от исследователя не требуется спецификации производственных функций: рассматривается только соотношение величины затраченных ресурсов и полученного результата, однако специфика вычислительного процесса позволяет использовать «сырые» данные без указания стоимости единицы производимого продукта [Charnes, Cooper, Rhodes, 1978] (в отличие от других эконометрических методик).

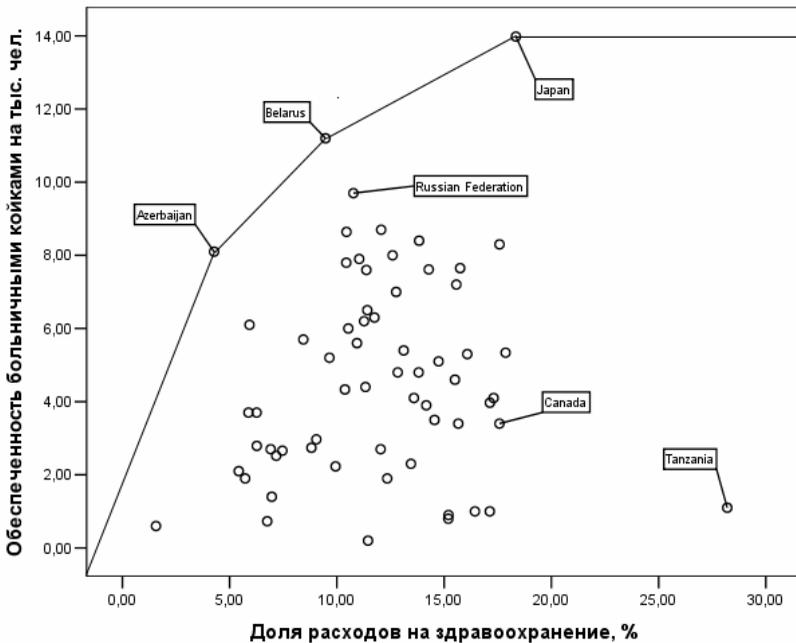


Рис. 1.

**Двухмерная модель эффективности здравоохранения  
и граница производственных возможностей**

На рис. 1 представлен пример построения модели оболочечного анализа для некоторых стран мира. Полученные в результате оболочечного анализа оценки эффективности имеют четкий концептуальный смысл: они показывают, насколько оптимально рассматриваемые организации превращают ресурсы в конечный продукт. Объекты с наиболее оптимальным соотношением затрат и результата становятся эталонными, и вокруг них формируется так называемая «граница производственных возможностей»: линия максимальной эффективности. Объекты (в данном случае – государства), находящиеся на границе (в данной выборке – Азербайджан, Беларусь и Япония), получают оценку эффективности «1», объекты ниже границы получают оценку эффективности от «0» до «1» в зависимости от расстояния до границы. К примеру, Канада на рис. 1 демонстрирует эффективность, равную 0,24 (т.е. при текущей доле расходов возможно увеличение результата на 76%), а Россия – 0,83.

Следует отметить, что метод не ограничен двумя переменными: возможно включение любого числа входных и выходных показателей. Действительно, вряд ли можно говорить об «эффективности государства в области здравоохранения» на основе одной только доли расходов бюджета и числа больничных коек: несмотря на то что материальное обеспечение сферы здравоохранения является важным аспектом эффективности, данный показатель является «техническим» выходом процесса предоставления общественных благ (и отражает техническую эффективность, *output-efficiency*), тогда как социальную значимость имеет скорее конечный результат этого процесса (результативность, *outcome-efficiency*) [Carter, 1991].

Аналогичный расчет эффективности методом оболочечного анализа с использованием доли расходов бюджета в качестве входной переменной и ожидаемой продолжительности жизни в качестве выходной переменной дает другие результаты: эффективность России равна 0,82, Канады – 0,98.

Важно отметить, что метод позволяет использовать данные среднего уровня для получения более детализированной информации именно о конечных, социально значимых результатах работы государственных организаций: агрегированные данные на уровне государства отражают только усредненный результат по стране, что может вносить искажения в представления об эффективности.

Кроме того, приведенные выше расхождения между *output-efficiency* и *outcome-efficiency* могут быть проиллюстрированы многостадийным анализом: оценивается эффективность на разных этапах предоставления общественных благ. К примеру, на первом этапе оценивается эффективность превращения расходов бюджета в материальное обеспечение, на втором – эффективность превращения материальной базы в здоровье населения. Применение многостадийного анализа позволяет частично «раскрыть» производственную функцию и выявить сильные и слабые стороны работы государственной организации [Simar, Wilson, 2007].

В качестве иллюстрации приведем сравнительный анализ эффективности здравоохранения в регионах России и провинциях Канады. Как отмечалось выше, при сравнении «технической» эффективности относительно стран мира показатель России выше, чем показатель Канады, а при сравнении результативности – наоборот. Однако так ли это на региональном уровне?

Рассмотрим следующую концептуальную модель. На первом этапе работы системы здравоохранения входом является доля расходов регионального бюджета на здравоохранение, выходами – обеспеченность населения врачами и медсестрами, а также число больничных коек на душу населения. Результатом оценки данного этапа станет «техническая» эффективность. Данный этап концептуально соответствует институциональному направлению в исследованиях эффективности: наличие работающих правил распределения бюджетных средств приведет к оптимальному их расходованию при осуществлении закупок. Оценка ниже «1» будет означать наличие потенциала для более эффективного обеспечения больниц медицинским персоналом и оборудованием (т.е. возможности обеспечить больше при том же уровне расходов). На втором этапе имеющиеся ресурсы (медицинский персонал и оборудование) становятся входами модели, и определяется их влияние на достижение социально значимого результата (в данном случае – здоровья населения). Второй этап концептуально соответствует организационному подходу к исследованиям эффективности: успешная работа организаций (мотивация и уровень подготовки сотрудников, наличие материальной базы и т.д.) определяет в конечном счете уровень здоровья населения региона.

Для исследования выбраны данные по 82 регионам России и 10 канадским провинциям за 2006 и 2009 гг. Выбор временных

рамок обусловлен стремлением показать динамику эффективности бюджетного здравоохранения на двух этапах и в разных социально-экономических условиях, а также доступностью статистических данных в региональном разрезе.

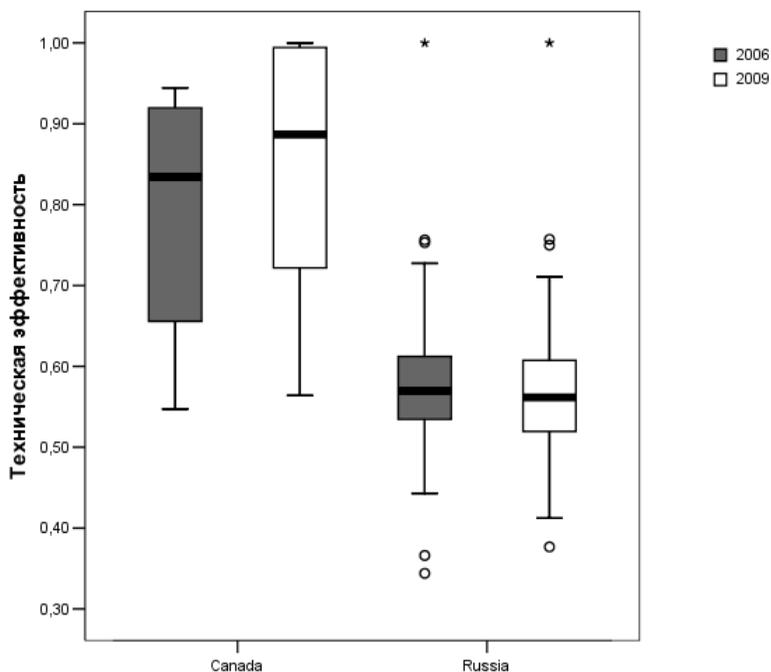


Рис. 2.

### Показатели средней технической эффективности здравоохранения регионов и провинций в России и Канаде

Из рис. 2 видно, что канадские показатели технической эффективности в среднем выше российских, однако в обеих странах наблюдается значительная вариация между регионами. Примечательно, что показатели Канады в 2009 г. возросли по сравнению с 2006: это связано с сокращением расходов в условиях последствий мирового экономического кризиса.

На рис. 3 приведены результаты расчетов результативности. Как видно из рисунка, результативность здравоохранения в Канаде значительно выше результативности российского. Кроме того, для

России наблюдается большая вариация показателей, что говорит об отсутствии единой политики в области организационной эффективности между регионами России. При этом в среднем по стране наблюдается положительная динамика в области результативности здравоохранения.

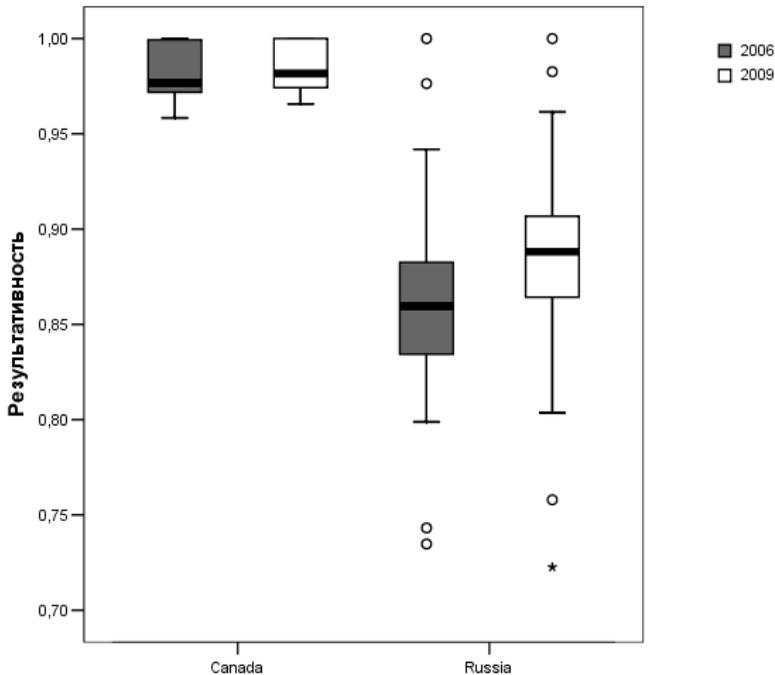


Рис. 3.

### Показатели средней результативности здравоохранения регионов и провинций в России и Канаде

В целом из результатов DEA-анализа эффективности органов государственной власти можно сделать следующие выводы. Даже в рамках одного государства и одного вида общественных благ наблюдается значительная вариация в эффективности. При этом анализ эффективности на страновом уровне не позволяет учесть этой вариации, тогда как микроуровень анализа, в свою очередь, зачастую игнорирует институциональный контекст рабо-

ты организации и относится скорее к сфере Public Administration, чем к политической науке.

В настоящее время активно развиваются методы, сочетающие в себе институциональный и организационный подходы и позволяющие одновременно учесть внутривнутристрановую вариацию в эффективности власти как на уровне политического курса, так и на уровне его реализации. К таким методам относятся системно-динамическое моделирование и оболочечный анализ (Data Envelopment Analysis).

### Список литературы

- Ахременко А.С.* Эффективность государственных инвестиций в публичный капитал: От модели к оценке // Полис: Политические исследования. – М., 2014. – № 6. – С. 9–31.
- Ахременко А.С., Локшин И.М., Юрескул Е.А.* Экономический рост и выбор политического курса в авторитарных режимах: «недостающее звено» // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз. – М., 2015. – Т. 3, № 78. – С. 50–74.
- Ахременко А.С., Юрескул Е.А.* Эффективность государственного управления: Политологический и экономический подходы // Общественные науки и современность. – М., 2013. – № 1. – С. 77–88.
- Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций // The United Nations [Сайт]. – Mode of access: [http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium\\_summit.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml) (Дата посещения: 16.08.2016.)
- Юрескул Е.А.* Влияние институциональных характеристик политической системы на эффективность государственной власти // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – М., 2013. – № 3. – С. 228–249.
- Acemoglu D., Robinson J.* Why nations fail: The Origins of power, prosperity, and poverty. – N.Y.: Crown Bus, 2012. – 546 p.
- Adsera A., Boix C., Payne M.* Are you being served? Political Accountability and quality of government // The journal of law, economics and organization. – Oxford, 2003. – Vol. 19, N 2. – P. 445–490.
- Afonso A., Aubyn M.* Non-parametric Approaches to education and health efficiency in OECD countries // Journal of applied economics. – Buenos-Aires, 2005. – Vol. 8 (2). – P. 227–246.
- Balaguer-Coll M.T., Prior D., Tortosa-Ausina E.* Output complexity, environmental conditions, and the efficiency of municipalities // Journal of productivity analysis. – Berlin, 2012. – Vol. 39, N 3. – P. 303–324.
- Battese G.E., Rao D., O'Donnell C.J.* A Metafrontier Production function for estimation of technical efficiencies and technology gaps for firms operating under different technologies // Journal of productivity analysis. – Berlin, 2004. – Vol. 21, N 1. – P. 91–103.

- Boyne G.A. What is public service improvement? // *Public Administration*. – Oxford, 2003. – T. 81, N 2. – C. 211–227.
- Brewer G.A., Hupe P.L. Working both sides of the street: Bringing together policy and organizational perspectives on public service performance: Working paper Prepared for delivery at the 9 th Public Management Research Conference, Tucson, Arizona (USA), 25–27 October 2007. – 2007. – 27 p.
- Carter N. Learning to measure performance: The use of indicators in organizations // *Public Administration*. – Oxford, 1991. – T. 69, N 1. – C. 85–101.
- Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E. Measuring the efficiency of decision making units // *European journal of operational research*. – Amsterdam, 1978. – N 2. – P. 429–444.
- Coelli T. An introduction to efficiency and productivity analysis. – N.Y.: Springer, 2005. – 349 p.
- Dahlberg S, Holmberg S. Democracy and bureaucracy: How their quality matters for popular satisfaction // *West European politics*. – L., 2014. – Vol. 37, N 3. – P. 515–537.
- Diamond L, Plattner M.F. The global divergence of democracies. – Baltimore: Johns Hopkins univ. press, 2001. – 416 p.
- Diarra G., Plane P. Assessing the World Bank's Influence on the good governance paradigm // *Oxford development studies*. – Oxford, 2014. – T. 42, N 4. – C. 473–487.
- Fishman R. Rethinking dimensions of democracy for empirical analysis: Authenticity, quality, depth, and consolidation // *Annual review of political science*. – Palo Alto, 2016. – Vol. 19. – P. 289–309.
- Fukuyama F. Governance: What do we know, and how do we know it? // *Annual review political science*. – Palo Alto, 2016. – Vol. 19, N 6. – P. 1–17.
- Grindle M.S. Good enough governance revisited // *Development policy review*. – L., 2007. – T. 25, N 5. – C. 553–574.
- Gupta S., Davoodi H.R., Alonso-Terme R. Does corruption affect income inequality and poverty?: International monetary fund. Working Paper. – Washington: IMF, 1998. – N 98/76. – 41 p.
- Hammond C.J. Efficiency in the provision of public services: A data envelopment analysis of UK public library systems // *Applied economics*. – Buenos-Aires, 2002. – Vol. 34, N 5. – P. 649–657.
- Heaton H. Productivity in service organizations. – N.Y.: McGraw Hill, 1977. – 233 p.
- Holmberg S., Rothstein B., Nasiritousi N. Quality of government: What you get // *Annual review of political science*. – Palo Alto, 2009. – Vol. 12. – P. 135–161.
- Hood C. New public management // *International encyclopedia of the social and behavioral sciences* / N. Smelser, B. Baltes (eds). – Amsterdam: Elsevier, 2001. – Vol. 12. – P. 12553–12556.
- Hooghe L., Marks G. Does efficiency shape the territorial structure of government? // *Annual review of political science*. – Palo Alto, 2009. – Vol. 12. – P. 225–241.
- Iftimoaei C. Toward a sociological approach of good governance // *Scientific annals of the 'Al. I. Cuza' University, Iasi. Sociology & Social Work*. – Iasi, 2015. – Vol. 8, Issue 1. – P. 101–119.
- Inklaar R., Timmer M. Capital, labor and TFP in PWT8.0. – Groningen: Univ. of Groningen, 2013. – 38 p.

- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* Measuring governance using perceptions data: International handbook on the economics of corruption / S. Rose-Ackerman (ed.). – Northampton, MA: Edward Elgar, 2006. – 615 p.
- Kelly R.M.* Ideology, effectiveness, and public sector productivity: With illustrations from the field of higher education // *Journal of social issues.* – Hoboken, NJ, 1980. – Vol. 36, N 4. – P. 76–95.
- Kervasdoué J.* Rating and evaluating health systems: The value of the life expectancy approach // *International public management journal.* – L.: Taylor & Francis, 2008. – Vol. 11, N 3. – P. 329–343.
- Kurtz M.J., Schrank A.* Growth and governance: A defense // *Journal of politics.* – Chicago, 2007. – N 69. – P. 563–569.
- Lee F.E.* How party polarization affects governance // *Annual review of political science.* – Palo Alto, 2015. – T. 18. – P. 261–282.
- Lopez J.H.* Pro-growth, pro-poor: Is there a tradeoff?: World Bank policy research working paper. – Washington, DC, 2010. – N 3378. – 29 p.
- Organizational assessment: A framework for improving performance* / C. Lusthaus, M.H. Adrien, G. Anderson, F. Carden, G.P. Montalvan. – Ottawa: International development research center, 2002. – 139 p.
- North D.C., Weingast B.R., Wallis J.* Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history. – N.Y.: Cambridge univ. press, 2009. – 346 p.
- North D.C.* Institutions, institutional change, and economic performance. – N.Y.: Cambridge univ. press, 1990. – 159 p.
- Quinn D.P., Woolley J.T.* Democracy and national economic performance: The preference for stability // *American journal of political science.* – Hoboken, NJ, 2001. – Vol. 45, N 3. – P. 634–657.
- Rauch J., Evans P.* Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries // *Journal of public economics.* – Amsterdam, 2000. – Vol. 75 (1). – P. 49–71.
- Rothstein B., Holmberg S.* The quality of government: Corruption, Social trust, and inequality in international perspective. – Chicago: Univ. Chicago press, 2011. – 304 p.
- Rothstein B., Teorell J.* What is quality of government? A theory of impartial government institutions // *Governance.* – San Diego, 2008. – C. 165–190.
- Theories of the Policy Process* / P. Sabatier (ed.). – 2 nd edition. – Boulder, CO: Westview Press, 2007. – 352 p.
- Simar L., Wilson P.* Estimation and inference in two-stage, semi-parametric models of production processes // *Journal of econometrics.* – Amsterdam, 2007. – N 136. – P. 31–64.
- Waheed A., Mansor N., Ismail N.* Delivering better government: Assessing the effectiveness of public sector organizations // *Asia-Pacific social science review.* – 2011. – N 11 (1). – P. 61–78.
- Governance and development* / World Bank. – Washington, DC: World Bank, 1992. – 69 p.
- The state in a changing world* / World Bank. – Oxford: Oxford univ. press, 1997. – Mode of access: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980> (Дата посещения: 16.08.2016.)