



ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Государственное управление в условиях пандемии. Под научным руководством Абишевой М.А., Дуламбаевой Р.Т. – Казахстан, Нур-Султан, 2020. – 150 с.

Исследование «Государственное управление в условиях пандемии» проведено Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан (далее – Академия) в рамках проекта Астанинского хаба государственной службы (далее – Хаб) по поддержке научной школы госуправления.

Данная работа размещена на сайте Хаба на трех языках в авторской редакции. В случае возникновения вопросов рекомендуется обращаться к оригинальной версии на русском языке, а также на адрес электронной почты научных руководителей исследования.

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Научный руководитель:

Кандидат политических наук, директор
Института дипломатии

Абишева М.А.
m.abisheva@apa.kz
(введение; раздел 1;
заключение; общая редакция)

Со-руководитель:

Доктор экономических наук, профессор

Дуламбаева Р.Т.
r.dulambayeva@apa.kz
(введение; раздел 2)

Ответственные исполнители:

Кандидат физ.-мат. наук, профессор

Джумабаев С.А.
serik.jumabayev@apa.kz
(раздел 2)

Кандидат исторических наук, профессор

Мармونتова Т.В.
t.marmontova@apa.kz
(раздел 2)

MA in International Relations, ассистент
Института дипломатии

Баглай Б.
bauyrzhan.baglay@apa.kz
(раздел 1)

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
РЕФЕРАТ	5
ОПРЕДЕЛЕНИЯ	6
СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ	7
ВВЕДЕНИЕ	9
1. СТРАТЕГИИ ПРАВИТЕЛЬСТВ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ	12
1.1 Положительный опыт правительственных стратегий во время пандемии	17
1.2 Опыт неудачных стратегий во время пандемии	27
2 ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ	35
2.1 Анализ и обобщение подходов к измерению эффективности принятых мер в условиях пандемии	35
2.2 Анализ влияния принятых государством мер в условиях пандемии на деятельность хозяйствующих субъектов в Казахстане	66
2.3 Оценка эффективности предпринятых в Казахстане мер в условиях пандемии (<i>аналитический отчет на основе анализа данных опроса населения и экспертного интервью</i>)	79
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	120
РЕКОМЕНДАЦИИ	127
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	131
ПРИЛОЖЕНИЯ	133

РЕФЕРАТ

Цель проекта: Формирование «повестки дня» для Казахстана в сфере государственного управления в кризисный и пост-кризисный восстановительный период.

Методы проведения работы. Для изучения и обобщения правительственных подходов в условиях пандемии проведен сравнительный анализ мер, принятых правительствами ряда государств. для выработки рекомендаций применен метод моделирования.

Исследование базируется на системном подходе и реализации принципа доказательной политики Evidence-based policy: кабинетное исследование (*работа с открытыми базами данных*); ивент-анализ событийных рядов по принятым мерам правительства в период пандемии; полуструктурированное экспертное интервью (*30 экспертов - представителей центральных государственных органов и местных исполнительных органов, малого и среднего бизнеса, НПО*); массовый опрос населения (*онлайн-анкетирование*) по целевой выборке с использованием технологии «снежного кома», общий объем – 1700 человек по стране (*региональный охват*); методы экономико-математического моделирования (*ранговый корреляционный анализ с проверкой статистической значимости результатов по Спирмену, иерархический кластерный анализ, дисперсионный анализ*). Исследование проведено с использованием пакета прикладных программ SPSS, Statistica, Power BI.

Новизна: Исследование проведено самостоятельно проектной группой с применением научных методов анализа, результаты исследования достоверны, выводы логически обоснованы. Новизна исследования характеризуется комплексностью задач, которые исследуются впервые. Определяется объективными потребностями выработки анти-кризисной стратегии Казахстана в условиях пандемии.

Результаты работы:

- проведен сравнительный анализ мер, принятых правительствами во время пандемии;
- проанализированы и обобщены подходы к измерению эффективности принятых мер в условиях пандемии;
- выполнен анализ влияния принятых мер государством в условиях пандемии на деятельность хозяйствующих субъектов;
- получен срез общественного мнения по оценке эффективности государственного управления в период пандемии (*по итогам массового и экспертного опросов*);
- проведена оценка эффективности предпринятых в Казахстане мер в условиях пандемии (*на основе анализа данных опроса населения и экспертного интервью*);
- разработан пакет рекомендаций для государственного управления в кризисный и пост-кризисный восстановительный период.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящем отчёте использованы следующие термины, сокращения и определения:

Адаптивная эффективность общества	Способность общества реагировать на изменения внешней среды и создавать продуктивные, честные и стабильные институты, а если нужно, и заменять их новыми
Адаптивная эффективность государственного управления	Способность государственного управления адекватно реагировать на изменения внешней среды
Инфодемия	Переизбыток онлайн и офлайн информации недостоверного характера в целях распространения ложных сведений
Конфликтогенность	Рассогласования, неудовлетворенные ожидания, напряженности, вызываемые действиями различных социальных общностей или политических лидеров.
Локдаун	Ситуация, в которой людям запрещается свободно входить и выходить из здания или определенной зоны в связи с чрезвычайной ситуацией.
Открытые данные	Данные, которые свободно доступны и распространяются в Интернете бесплатно, формат таких данных является машиночитаемым – их можно анализировать, сравнивать и соединить с другими данными из различных источников.
Социальная конфликтогенность	Совокупность напряженностей социального, ментального и социально-психологического характера, которые при определенных условиях могут привести к конфликтам в обществе.
Стратегия масштабного локдауна	Запрет на передвижение между регионами, городами; запрет на выход из дома; ограничение работы заведений, кроме банков и магазинов; фокусировка на массовое тестирование.
Стратегия сфокусированного локдауна	Запрет на передвижение вне места изоляции для некоторых социальных групп – инфицированных, с явными симптомами или лиц, контактировавших с инфицированными; запрет работы образовательных и религиозных учреждений; тестирование всей цепочки инфицированных и добровольное тестирование.
Big data	Большие данные (<i>с англ.</i>) – обозначение структурированных и неструктурированных данных огромных объёмов и значительного многообразия, эффективно обрабатываемых горизонтально масштабируемыми программными инструментами.
Evidence-based policy	Политика, основанная на доказательствах (<i>с англ.</i>) – государственная политика, основанная на строго установленных объективных доказательствах.

СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ

БРК	Банк развития Казахстана
ЕС	Европейский Союз
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВКО	Восточно-Казахстанская область
ВСНП	Всекитайское собрание народных представителей
ЗКО	Западно-Казахстанская область
ИВЛ	Искусственная вентиляция легких
КВИ	Коронавирусная инфекция
КНР	Китайская Народная Республика
МВД	Министерство внутренних дел
МВК	Межведомственная комиссия
МЗ	Министерство здравоохранения
МИО	Местные исполнительные органы
МИОР	Министерство информации и общественного развития
МНЭ	Министерство национальной экономики
МОН	Министерство образования и науки
МРП	Месячный расчетный показатель
МСБ	Малый и средний бизнес
МСП	Малые и средние предприятия
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения
МЦРИАП	Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности
НДС	Налог на добавленную стоимость
НПП	Национальная палата предпринимателей
НПО	Неправительственные объединения
НСБ	Национальный сертификат безопасности
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
РК	Республика Казахстан
РНК-вирус	Вирус, содержащий рибо-нуклеиновую кислоту
САР	Специальный административный район
СНГ	Содружество Независимых Государств
США	Соединенные Штаты Америки
СКО	Северо-Казахстанская область
СЦК	Служба центральных коммуникаций
ФМС	Фонд медицинского страхования
ФРГ	Федеральная Республика Германия
ЦГО	Центральные государственные органы
ЧП	Чрезвычайное положение
ЮАР	Южно-Африканская Республика
API	Application programming interface
BA	Bundesagentur für Arbeit
BEEPS	The Business Environment and Enterprise Performance Survey
ССТV	China Central Television
CPI	Corruption Perceptions Index
COVID-19	Коронавирусная инфекция 2019-nCoV
EGDI	E-Government Development Index

EPI	Electronic Participation Index
FB	Facebook
FDA	Food and Drug Administration
GRICS	Governance Research Indicator Country Snapshot
IBM SPSS	Software platform «Statistical Package for the Social Sciences»
IT	Информационные технологии
KPMG	Global network of professional firms providing Audit, Tax and Advisory services
MERS	Middle East respiratory syndrome coronavirus
MS Power BI	Microsoft Power (Business Intelligence)
ODB	Open Data Barometer
RMAF	Results-Based Management Accountability Framework
VK	Российская социальная сеть VKontakte
WBES	The World Business Environment Survey
WGI	The Worldwide Governance Indicators

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования

Стремительное распространение коронавируса и введение чрезвычайного положения во многих странах выдвинули на первый план вопросы эффективности государственного управления. Пандемия стала катализатором трансформации работы государственного аппарата, способствовала быстрой реализации реформ в государственном управлении, масштабной цифровизации и пересмотру системы управления человеческими ресурсами государственной службы.

Общие меры, принятые правительствами во всем мире, включают переход на дистанционную работу, ограничения на передвижения, запреты на общественные собрания, финансирование медицинских учреждений, новые формы социального обеспечения, отслеживание контактов и другие меры по сдерживанию распространения вируса. Несмотря на общие тенденции, предпринимаемые правительствами, меры существенно различаются, как по форме, так и по скорости реагирования. Эти отличия в стратегиях вызывают дискуссии, поскольку перед политиками и общественностью встает вопрос целесообразности тех или иных ответных действий, их эффективности, своевременного форсирования или отмены.

В этой связи необходимо провести сравнительный анализ мер, принятых правительствами во время пандемии. На основе проведенного анализа и оценки эффективности государственного управления в период пандемии разработать пакет антикризисных и посткризисных мер для Казахстана.

Цель исследования: Формирование «повестки дня» для Казахстана в сфере государственного управления в кризисный и пост-кризисный восстановительный период.

Объект исследования – стратегии, политики правительств, направленные на борьбу с пандемией и восстановление экономики.

Задачи исследования:

- сравнительный анализ мер, принятых правительствами в условиях пандемии, включая меры поддержки экономики;
- анализ и обобщение подходов к измерению эффективности принятых мер в условиях пандемии;
- оценка эффективности предпринятых в Казахстане мер в условиях пандемии (*на основе анализа данных опроса населения и экспертного интервью*);
- анализ принятых государством мер в условиях пандемии на деятельность хозяйствующих субъектов;
- разработка пакета рекомендаций для государственного управления в кризисный и пост-кризисный восстановительный период.

В разделе 1 приведен анализ государственных мер поддержки ряда стран в условиях борьбы с пандемией коронавируса. Изучен опыт реализации государственной политики ряда стран (*КНР, Турция, Республика Корея, ФРГ, Италия, Испания, США*) в борьбе с последствиями коронавирусной инфекции. Для

анализа стратегии правительств условно разделены на стратегии масштабного (*максимального*) и сфокусированного (*среднего уровня*) локдауна.

Во **2 разделе** проанализированы и обобщены подходы к измерению эффективности принятых мер в условиях пандемии. Представлены результаты ивент-анализа, корреляционного и регрессионного анализа оценки эффективности работы государственных органов и структур Казахстана в период пандемии. Методом кластерного анализа данных проведена оценка потенциала общественного доверия институтам государственной власти. А также проведена оценка эффективности государственных органов через призму их открытости и доступности баз данных.

Важной частью проведенного исследования является оценка эффективности предпринятых в Казахстане мер в условиях пандемии на основе выведения набора индикаторов, полученных по результатам социологического опроса и серии экспертных полуструктурированных интервью. Результаты опроса и интервью могут считаться одним из оснований для формирования «повестки дня» в кризисный и пост-кризисный восстановительный период.

В **заключении** сформулированы выводы проведенного анализа действий государств мира по противодействию эпидемии, обобщены подходы к борьбе с новой биологической угрозой в виде политических, медицинских, административных, экономических, информационных, социальных и цифровых мер. На основе полученных выводов и обобщений, а также с учетом результатов экспертного интервью и массового опроса даны **рекомендации** для государственного управления в кризисный и посткризисный восстановительный период в Казахстане.

В **приложениях** представлены программа социологического исследования «Государственное управление в условиях пандемии», анкета массового опроса населения, гайд для проведения экспертного интервью.

Методы исследования. Для изучения и обобщения правительственных подходов в условиях пандемии проведен сравнительный анализ мер, принятых правительствами ряда государств. Для выработки рекомендаций применен метод моделирования.

Исследование базируется на системном подходе и реализации принципа доказательной политики Evidence-based policy:

- кабинетное исследование (*работа с открытыми базами данных*);
- ивент-анализ событийных рядов по принятым мерам правительства в период пандемии;
- полуструктурированное экспертное интервью (*30 экспертов - представителей центральных государственных органов и местных исполнительных органов, малого и среднего бизнеса, НПО*);
- массовый опрос населения (*онлайн-анкетирование*) по целевой выборке с использованием технологии «снежного кома», общий объем - 1700 человек по стране (*региональный охват*);
- методы экономико-математического моделирования (*ранговый корреляционный анализ с проверкой статистической значимости результатов по Спирмену, иерархический кластерный анализ, дисперсионный анализ*).

Исследование проведено с использованием пакета прикладных программ SPSS, Statistica, Power BI.

Информационная база включает стратегические документы, нормативные правовые акты Республики Казахстан, зарубежных стран, материалы международных организаций, рейтинговых агентств, статистические данные, аналитические и научные публикации.

Отчет состоит из введения, 2 глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

1. СТРАТЕГИИ ПРАВИТЕЛЬСТВ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Стремительное распространение коронавирусной инфекции в кратчайшие сроки привело к обострению чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения, экономики и проверяет на прочность степень эффективности функционирования института государства в целом. В сравнении с предыдущими кризисами, которые были, в основном, связаны с проблемами на финансовых рынках, экономическими циклами или «пузырями» на рынке недвижимости, спад экономики в 2020 году во многом определяется последствиями политических решений правительств по сдерживанию распространения эпидемии и уменьшения потенциального количества ее жертв.

По состоянию на 30 октября 2020 года, число умерших в мире от COVID-19 превысило 1,2 млн человек, при этом практически нет стран, которые не пострадали бы от этого беспрецедентного кризиса [1, 2]. С негативным воздействием коронавируса едва справляются не только полупериферийные и периферийные, но и наиболее развитые и передовые страны. Бедные страны, наряду с дестабилизацией систем здравоохранения, массовой безработицей, низким уровнем обеспеченности населения базовыми услугами, уже начинают сталкиваться с продовольственным коллапсом. Острым стал вопрос дальнейшего существования наиболее уязвимых слоев населения, инвалидов, пожилых людей, детей, трудовых мигрантов, беженцев.

По словам Президента Группы Всемирного банка, «пандемия и остановка экономик развитых стран могут ввергнуть в крайнюю нищету до 60 млн человек, сведя на нет достигнутый в последнее время прогресс в сокращении масштабов нищеты» [3]. В Докладе о Целях в области устойчивого развития за 2020 год говорится о 71 млн человек, которые «снова окажутся в крайней нищете. Многие из этих людей заняты в неформальном секторе экономики, где за первый месяц кризиса доходы упали на 60%» [4]. Оценочно, в 2020 году объем мировой торговли может сократиться до 32%, прямые иностранные инвестиции – до 40%, а денежные переводы в страны с низким и средним уровнем дохода – до 20% [4].

В целом, правительства всех стран мира испытывали чрезвычайную нехватку времени, чтобы **быстро разработать меры по борьбе с пандемией COVID-19**, и обычно использовали **сокращенные административные процедуры** и новые координационные формы для срочного принятия ряда нормативных актов, связанных с кризисом. Ряд стран переориентировали кадровые ресурсы в сторону разработки немедленных мер реагирования на кризис и отказались от инструментов и практики регулирующего управления, в том числе от функций регулирующего надзора.

Руководящие структуры пытались на ходу **корректировать нормативную практику**, чтобы снизить нагрузку на регулируемые организации, включая гибкость правил и соблюдение нормативных требований, особенно в отношении поставки товаров первой необходимости. Устаревшие нормативные меры были отменены, если они не были направлены на

предоставление потенциально спасающих жизни услуг, тестирование или предоставление средств индивидуальной защиты.

Новая ситуация потребовала **экстренного и очень оперативного принятия новых законов** (*вне временных рамок обычных процедур, утвержденных в конституциях*), чтобы **легитимизировать деятельность правительства в условиях кризиса** и предпринимать экстраординарные меры реагирования на эпидемию.

Например, в силу специфики политической системы в **КНР**, китайским властям не составило больших политических усилий, чтобы одномоментно закрыть сначала город Ухань с населением 11 млн человек, затем – всю провинцию, где расположен город, а после – и всю страну с 1,4 млрд жителями. Выстроенная в Китае вертикаль власти позволила в короткие сроки мобилизовать силы и средства государства для нивелирования последствий от КВИ в провинции Хубэй и провести профилактические мероприятия по всей стране. За счет сильной центральной власти и единоначалия была обеспечена непрерывность поставок в очаги инфекции необходимых ресурсов и медперсонала. Своевременному реагированию на чрезвычайную ситуацию также способствовала психологическая подготовленность к крайним мерам со стороны государства жителей КНР, живущих в условиях существующего жесткого политического режима.

Но такое возможно только в Китае, поэтому другим странам, с более либеральными политическими системами было необходимо **найти легитимный политико-правовой компромисс** между необходимостью жестких ограничительных мер, повышения безопасности населения и обеспечением прав человека.

В **Великобритании** в марте 2020 года правительство приняло чрезвычайное законодательство (*Coronavirus Legislation*), а также 70 подзаконных актов и ряд внесудебных изменений. Законодательные изменения предоставили полиции, иммиграционным службам и чиновникам здравоохранения новые полномочия по задержанию потенциально заразных лиц, а также по запрещению и ограничению собраний и публичных мероприятий с целью сдерживания распространения COVID-19. Некоторые нормы, наоборот, были смягчены, например, в отношении конкуренции в определенных областях (*для обеспечения лучшей координации поставок продуктов питания*), правил тестирования транспортных средств и др. Срок действия большинства положений Закона истекает через два года, хотя этот период может быть продлен на шесть месяцев или сокращен.

Во **Франции** парламент принял закон о чрезвычайном положении для борьбы с эпидемией COVID-19 в марте 2020 года, объявив чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения в стране для противодействия распространению коронавируса. Это дает правительству большие полномочия по борьбе с распространением болезни. Положения закона позволили французскому правительству ограничивать свободу передвижения людей. Закон также уполномочивает правительство принимать специальные экономические меры в поддержку французских компаний, наиболее

пострадавших от вспышки вируса. Изначально планировалось, что чрезвычайное положение продлится два месяца со дня его принятия, хотя в мае 2020 года парламент принял закон о продлении чрезвычайного положения до июля 2020 года. В конце октября 2020 года в стране вновь введен локдаун.

В *Нидерландах* реагирование состоит из ряда законодательных и не законодательных мер и более децентрализованного подхода. Это одна из стран, которые не вводили чрезвычайного положения и не применяли специальных законодательных процедур ускоренного прохождения. Вместо этого правительство полагалось на использование существующих гибких возможностей в процессе законотворчества (*например, проведение межведомственной подготовки законопроектов с высокой степенью срочности, сокращенные консультации и др.*) и возможность введения в действие региональных правил чрезвычайной ситуации. Мэры крупных городов в этих регионах уполномочены вводить чрезвычайное положение, однако, регионы согласовывали этот вопрос с центральным правительством.

Реагирование на эпидемию **выявило проблемы регулирования почти на всех этапах.**

Правительства многих стран мира столкнулись с особенно сложным выбором компромиссов при разработке форс-мажорных правил для населения, например: какие ограничения государства должны вводить в отношении работы, свободного времяпрепровождения и свободы передвижения. Когда им следует открыться для бизнеса? Насколько открытыми они должны быть и как долго?

Кризис COVID-19 сделал особенно острой потребность в хорошо продуманных, основанных на фактических данных и строго соблюдаемых правилах. Правительства во всем мире были вынуждены разработать экстренные ответные меры регулирования в сложном контексте, когда клиническая картина вируса не была полностью изучена и при отсутствии достоверной базы данных об эффективности принимаемых мер сдерживания. Каждое государство действовало на свое усмотрение, и исходя из своих возможностей.

В данной Главе приведен обзор государственных мер поддержки ряда стран в условиях борьбы с пандемией коронавируса.

Следует подчеркнуть, что в то время, как руководства стран пытаются сдерживать распространение и усиление коронавируса, деятельность по сбору статистических данных по заболеваемости на местах подвержена серьезным перебоям. Следовательно, национальные правительства несколько ограничены в способности предоставлять точные ежемесячные и ежеквартальные статистические отчеты. В связи с этим можно предположить, что взятые из открытых интернет-ресурсов данные (*в частности, созданная специалистами Университета Дж. Хопкинса онлайн-карта распространения COVID-19 [1] и платформа CoronaTracker [2]*) показывают приблизительную статистику заболеваемости и смертности.

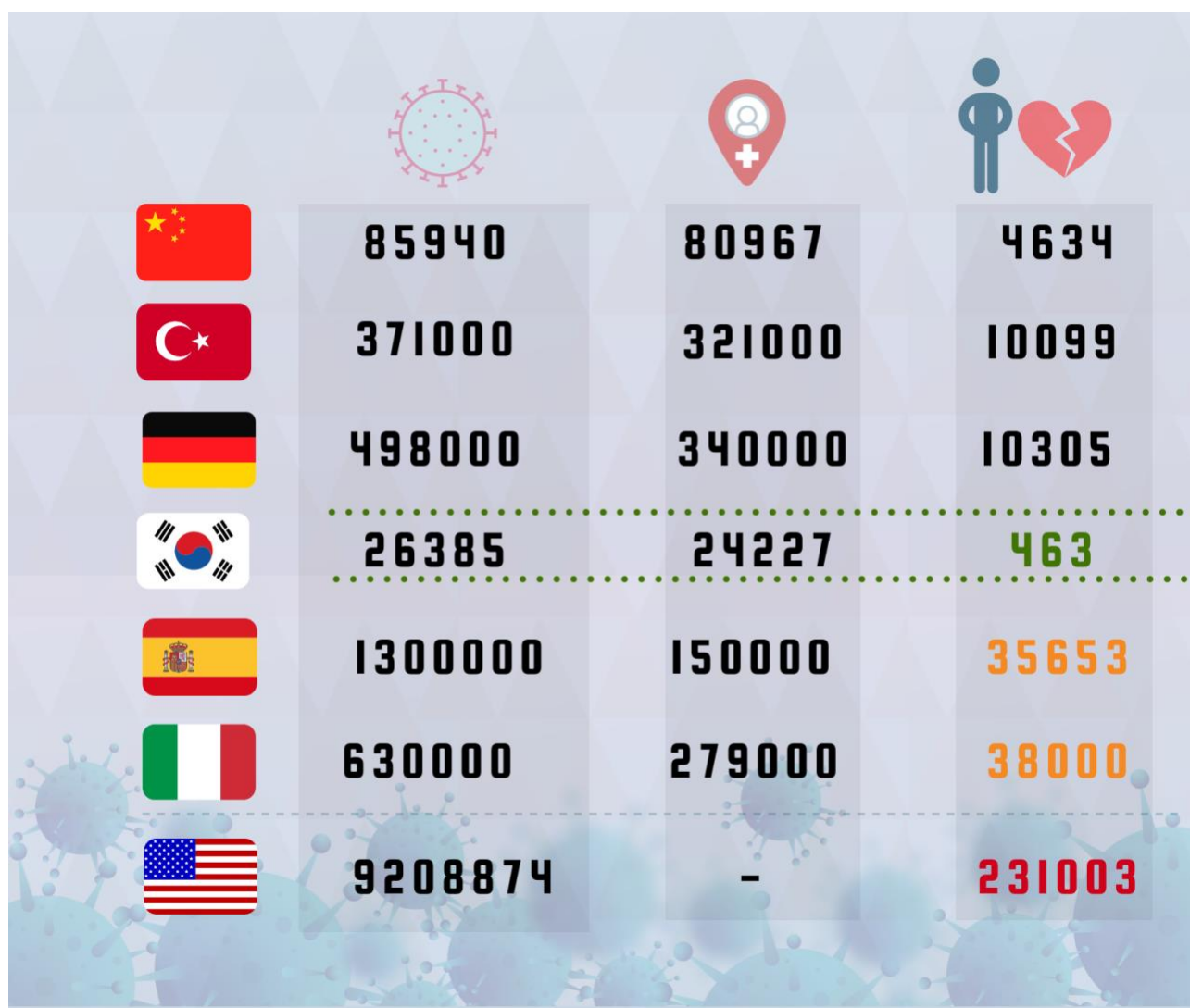


Рисунок 1. Смертность от COVID-19 по ряду стран (данные на 30.10.2020) [1, 2]

На сегодняшний день самый высокий показатель летальности от коронавируса, согласно данным Университета Дж. Хопкинса и платформы CoronaTracker, наблюдается в **США** (рисунок 1). Этому, вероятней всего, способствовал ряд причин, среди которых:

- руководство страны изначально не восприняло всерьез угрозу от коронавируса – затягивало с массовым тестированием, подсчетом реального количества зараженных; соответственно, к началу вспышки инфекции не оказалось достаточного количества тест-систем, медицинских масок, аппаратов ИВЛ и другого необходимого для оперативного реагирования оборудования;
- отсутствие централизованной политики по сдерживанию и противодействию COVID-19 – штаты проводили политику по борьбе с эпидемией самостоятельно;
- отсутствие жестких ограничений мобильности населения;
- система частного здравоохранения и бюрократизация медицинских учреждений, ограничивающих доступ к оперативному реагированию на быстро распространяющиеся инфекции типа COVID-19;
- высокий показатель летальности особо был выражен среди малообеспеченных, нелегальных мигрантов, беженцев, не имевших

медицинской страховки и, соответственно, лишенных возможности получить квалифицированную помощь [5].

Более того, число скончавшихся людей от коронавируса в США определялось без подсчета погибших в домах престарелых, на самом деле реальное число погибших от COVID-19 в стране может быть вдвое больше. К примеру, в одном только Нью-Йорке от COVID-19 погибли около 30000 пожилых, проживавших в домах престарелых, при более точном подсчёте умерших от коронавируса в домах престарелых общее число жертв может возрасти до 60 тысяч [6].

В *Китае* и *Южной Корее* показатель летальности был высоким только на ранних стадиях вспышки коронавируса, после чего пошел на спад. Например, в Китае показатель летальности 1-10 января 2020 года составлял 17%, а в период 23 января – 11 февраля – 2,3% [7]. В этих странах применялось широкомасштабное тестирование даже тех людей, у которых симптомы не проявлялись. Также жестко отслеживались все те, кто контактировал с зараженным.

В результате первой волны коронавируса высокий показатель смертности продемонстрировали также *Италия* и *Испания*. В Италии, как и в США, региональные власти вводили превентивные меры в борьбе с коронавирусом по-разному. К примеру, положение в регионе Венето ввиду оперативного массового тестирования и введения ограничений на передвижения оказалось намного лучше, чем в соседнем регионе Ломбардии, где подобные меры не предпринимались.

Стратегии правительств указанных стран во время пандемии рассмотрены ниже. Для анализа стратегии правительств условно разделены на стратегии масштабного (*максимального*) и сфокусированного (*среднего уровня*) локдауна.

Масштабная (*максимальная*) **стратегия локдауна** предусматривает: запрет на передвижение между регионами, городами; запрет на выход из дома; ограничение работы заведений, кроме банков и магазинов; фокусировку на массовое тестирование. Подобная модель карантинного режима была введена в ряде таких стран, как, например, в Германии, Испании, Италии, Китае, Турции, США.

Сфокусированная (*среднего уровня*) **стратегия локдауна** предполагает: запрет на передвижение вне места изоляции для некоторых социальных групп – инфицированных, с явными симптомами или лиц, контактировавших с инфицированными; запрет работы образовательных и религиозных учреждений; тестирование всей цепочки инфицированных и добровольное тестирование. Таковую модель избрала, например, Южная Корея.

1.1 Положительный опыт государственных стратегий во время пандемии

Китайская Народная Республика – масштабная (максимальная) стратегия локдауна



Рисунок 2. Меры правительства КНР по борьбе с пандемией и поддержке экономики

Общие меры, принятые правительством Китая.

На первых этапах распространения вируса вместе с введением ограничительных мер рекомендательного характера проводилось массовое тестирование людей. Тестированию подлежали не только те граждане, у которых были симптомы вируса, но и те, у кого была высокая вероятность им

заразиться. В большинстве своем, тестирование финансировалось государством. Повторно тесты проводили через 2-3 дня. Температуру измеряли не только в больницах, при входе в здания, но и на улице. В некоторых городах практиковали замер температуры с помощью дронов.

Карантин был введен во всех городах провинции Хубэй без исключения. Жителям провинции запрещалось покидать свои дома, а все необходимое им доставляли дроны либо волонтеры. Передвижения и контакты граждан в других регионах, которых переводили на строгий карантин, отслеживали посредством приложения в телефонах.

«Уголовный кодекс Китая предусматривает суровое наказание вплоть до смертной казни для тех, кто во время вспышки коронавируса будет уличен в коррупции, производстве и распространении контрафактных медицинских препаратов, злонамеренном заражении коронавирусом других людей и причинении тяжкого вреда медикам» [8].

В китайском законодательстве предусмотрены наказания за 21 преступления, связанные с вспышкой нового типа коронавируса, при этом за 4 из них могут приговорить к высшей мере наказания:

- «пациентов, у которых подтверждено заражение коронавирусом, а также носителей патогена, которые отказываются от карантина и лечения или самовольно нарушают карантинный режим, а также посещают общественные места и транспорт»;

- тех, кто «во время эпидемии нанесет медицинским работникам преднамеренный вред с тяжкими последствиями или же намеренно повредит защитную одежду медперсонала, плюнет в медработника, в результате чего последний заразится коронавирусом»;

- тех, кто «будет злоупотреблять служебным положением для растраты, хищения, мошенничества и других способов незаконного присвоения товарно-материальных ценностей и денежных средств, предназначенных для предотвращения и контроля разного рода бедствий, включая инфекционные эпидемии»;

- а также «ответственных лиц предприятий, занимающихся производством и продажей лекарственных средств, если они будут производить и сбывать поддельные или некачественные препараты, предназначенные для лечения и профилактики инфекционных заболеваний» [8].

Те лица, которые отказались проходить карантинный контроль при въезде в страну, могут быть оштрафованы на 700 долл. США [9].

Меры поддержки граждан:

- увеличение производства средств индивидуальной защиты и предметов первой необходимости, а также их распространение среди граждан на безвозмездной основе;

- выделение 15 млрд долл. США на повышение заработной платы медперсоналу, а также установку в больницах новейшего оборудования, включая аппараты для насыщения кислородом крови [10];

- производство медицинского оборудования;

- ускоренное предоставление пособий по безработице, а также на трудовых мигрантов;

- в провинции Хубэй местное руководство выплачивало жителям до 1400 долл. США в случае, если они заранее сообщали о заболевании, а оно после подтверждалось; тем, у кого коронавирус не был обнаружен, выплачивали 150 долл. США [11];

- руководство административного района Гонконг единовременно выплатило местным гражданам в возрасте от 18 лет по 1200 долл. США (*это почти 7 млн человек*); всего Гонконг потратил 15 млрд долл. США [12].

- налоговые льготы и отказ от взносов на социальное обеспечение;

- компенсируется месячная оплата для тех, кто проживает в государственных домах.

Ключевые меры поддержки бизнеса:

- были введены новейшие инструменты поддержки кредитования малого и среднего бизнеса (*МСБ*), включающие в себя нулевую процентную схему «финансирование для кредитования»;

- от местных банков – увеличение целевого показателя роста кредитования крупных банков для МСБ от 30% до 40% [13];

- введение отсрочки платежей по кредитам с продлением крайнего срока до конца марта 2021 года;

- уменьшение ограничений на размер кредитов для онлайн-кредитования.

Таким образом, Китайская Народная Республика – это первая страна, столкнувшаяся с новым коронавирусом, и первая страна, сумевшая локализовать его распространение. Государство взяло на себя управление и контроль над всеми процессами, институтами, даже частными предприятиями в период пандемии. Но поскольку мобилизационная экономика не могла функционировать длительное время, власти Китая постепенно снимали жесткие меры и возвращались к рыночной системе.

Турецкая Республика – масштабная (*максимальная*) стратегия локдауна

По состоянию на 30 октября заболевание коронавирусом COVID-19 в Турции подтверждено у 371 000 человек. Выздоровели 321 000 человек, погибло 10 099 человек [2].

Согласно данным Всемирного банка, государственная политика Турции в борьбе против COVID-19 стала довольно успешной, благодаря принятым оперативным и системным мерам [14]. Особенно оказались эффективными краткосрочные решения по сдерживанию и распространению данного вируса, в частности:

- была оказана серьезная экономическая поддержка, как в отношении социально уязвимых слоев населения, так и бизнеса;

- оперативно введены меры по общественному дистанцированию;

- ограничена мобильность;

- усовершенствованы механизмы системы здравоохранения.

Кроме того, руководство Турции сочло приемлемым использовать адресный подход, а не широкомасштабные способы изоляции. Подобная целевая поддержка стала очевидна в тот момент, когда Турция начала перераспределять бюджет с учетом приоритетности решения ключевых проблем обеспечения здоровья населения и развития бизнеса.



Рисунок 3. Меры правительства Турции по борьбе с пандемией и поддержке экономики

Турция – одна из тех стран, которая своевременно осознала необходимость государственной поддержки бизнеса посредством снижения налогов и отсрочки погашения кредитов, подоходного налога и корпоративных налогов для тех компаний, которые оказались в чрезвычайном положении. Все

эти меры реализовывались лишь при условии, что данные компании не будут расторгать трудовые контракты с работником на 3 месяца. Более того, в таких случаях этим компаниям предоставлялась дополнительная государственная поддержка в размере от 10 до 100 млн лир. Пакет помощи бизнесу Турции под названием «Щит экономической стабильности» предусматривал выделение 600 млрд турецких лир. В целом, всего до конца июня 2020 года Турция выделила на борьбу с COVID-19 около 498 млрд турецких лир. Другими словами, около 10,8% ВВП или 72 млрд долл. США [15].

Однако стоит отметить, что успешно справились с эпидемиологической ситуацией не все отрасли страны – если обрабатывающая промышленность не пострадала в течение 3-х месяцев карантина, то уровень доходности сферы услуг за это время в разы снизился.

Во время пандемии были введены следующие ограничительные меры:

- строго соблюдался комендантский час для лиц, достигших 65 лет, а также для лиц моложе 20 лет;
- внутренние поездки осуществлялись только с разрешения администрации губернатора провинции.

Основные меры в рамках социальной помощи и поддержки бизнеса [16]:

- тем рабочим, чьи трудовые договоры были расторгнуты до 15 марта 2020 года, государством было выплачено 1177 лир (*≈179 долл. США*);

- запрет на увольнение работников на 3 месяца.

- увеличение объема средств, предоставляемых фондам социальной помощи и солидарности до 180 млн лир (*26 млн долл. США*) с дополнительными инвестиционными ресурсами в эти фонды на сумму до 353 млн лир (*около 51 млн долл. США*);

- введение налоговых льгот (*временное снижение НДС на внутренние авиаперелеты и налог на проживание*).

- усиление защиты занятости за счет ослабления некоторых краткосрочных правил;

- сокращение отсроченных налоговых платежей для пострадавших отраслей, в частности, индустрии туризма, а также для лиц старше 65 лет с подтвержденными хроническими заболеваниями;

- обеспечение максимальных денежных выплат для медицинского персонала в течение 3-х месяцев;

- освобождение от таможенных пошлин на медицинские маски, озонотерапию, кислородную терапию, аэротерапию, искусственное дыхание и другие лечебные респираторные устройства;

- помощь в финансировании запасов для импортеров;

- отсрочка взносов для секторов производства черной металлургии, розничной торговли, сферы развлечений, торгово-развлекательных центров, автомобилестроения, производства продуктов питания, текстиля на 6 месяцев;

- предоставление прямых субсидий для турецких авиакомпаний.

С точки зрения гуманитарной помощи, Турция отправила медицинское оборудование в 30 стран мира. Например, в такие страны, как Великобритания,

Испания, Италия, Балканский регион. Были возвращены более 25 тысяч граждан Турции из 59 стран из-за введенных запретов на въезд.

По оптимистическим прогнозам, рост экономики в Турции восстановится к 4 кварталу 2020 года, а к началу 2021 года, согласно рейтингам Fitch [17], рост составит 4,5%. По данным Всемирного банка, экономика страны к концу 2020 года сократится почти на 4%, но в 2021 году постепенно будет восстанавливаться [13].

Отметим, что до начала эпидемиологической ситуации экономические показатели Турции составляли 6%. Согласно мнению экспертов, чистый экспорт страны столкнется с определенным спадом, который до 2021 года значительно замедлит рост ВВП. И не менее важным аспектом для экономики Турции представляет собой дефицит текущего счета, который может стать серьезной проблемой в условиях вероятных новых волн коронавируса. Экономисты предполагают, что возможен некоторый дополнительный толчок для экономики при условии правильного распределения фискального пакета с целью увеличения кредитных возможностей банков через «Щит экономической стабильности» Турции.

Республика Корея – сфокусированная (среднего уровня) стратегия локдауна



Рисунок 4. Меры правительства Республики Кореи по борьбе с пандемией и поддержке экономики

По состоянию на 30 октября заболевание коронавирусом COVID-19 в Южной Корее подтверждено у 26 385 человек. Выздоровели 24 227 человек, погибло 463 человека [2].

Сеул впервые сообщил о подтвержденных случаях заражения коронавирусом в их стране в конце января 2020 года. Руководство Южной Кореи, так же, как и Китая, на ранних стадиях эпидемии начало внедрять широкомасштабное тестирование населения и отслеживание за теми лицами, которые контактировали с инфицированными.

Ключевые меры государственной поддержки:

- поддержка и расширение трудовой занятости;
- поддержка малообеспеченных семей;
- развитие цифровой и зеленой промышленности;
- финансовая поддержка предприятий;
- расширенное кредитование малых и средних предприятий, крупных и средних фирм.

В общей сложности расходы на 6,3 трлн вон были включены в дополнительный бюджет 2020 года. К 2022 году будет инвестировано в общей сложности 67,7 трлн вон (накоплено), а к 2025 году будет инвестировано в общей сложности 100,0 трлн вон.

сложности 160 трлн вон (накоплено 114,1 трлн вон от бюджетных инвестиций) [2]. Ожидается, что будет создано в общей сложности 1,9 млн рабочих мест.

В целом Южная Корея в сравнении с другими странами смогла предотвратить крупную вспышку эпидемии, не закрывая своих границ, не вводя полную блокаду и не парализуя свою экономику. В стране существовал сложный план борьбы с пандемией, разработанный после прошлого опыта, который включал быстрое тестирование, строгое отслеживание контактов, изоляцию пациентов и последовательную правительственную коммуникацию для обеспечения широкого сотрудничества.

Южная Корея особенно искусно применяла технологические инструменты, включая кадры с камер, смартфоны, данные о местоположении и записи кредитных карт, чтобы отслеживать и ограничивать масштабы распространения инфекции. Правительство также провозгласило политику «нулевой терпимости» и «максимальных наказаний» для людей, нарушающих законы, созданные для борьбы с коронавирусом, к примеру, начиная от ношения маски до нарушения карантина [18]. Общественность в своем подавляющем большинстве была готова к сотрудничеству с государством; в Южной Корее не было протестов против масок.

Мир обратил внимание на успех Южной Кореи, который был назван, как «K-Quarantine», как «K-pop». Южнокорейский врач-инфекционист Юнг Ын Кен, руководитель Корейского агентства по контролю и профилактике заболеваний, был включен в список 100 самых влиятельных людей журнала «TIME» 2020 года. «The Wall Street Journal» пишет по этому поводу: «Южная Корея остановила передачу вируса лучше, чем любая другая богатая страна в первые месяцы пандемии. Согласно недавнему докладу Исследовательской сети, связанной с Организацией Объединенных Наций, она была примерно в два раза эффективнее, чем США и Великобритания, в предотвращении распространения инфекции среди других. Экономика Южной Кореи, как ожидается, сократится всего на 0,8% в этом году, что является лучшим среди прогнозов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) для стран-членов» [18].

В Южной Корее вторая волна распространения коронавируса проходила в середине августа. Число новых случаев инфицирования, которое с конца февраля до конца апреля снизилось с 900 до 10 в день, вновь возросло до трехзначных цифр. Вирус распространялся, в основном, в церквях и на крупных антиправительственных митингах. Но руководство отреагировало быстро и жестко, вновь ужесточив ограничения, запретив церковные собрания и массовые уличные протесты, а также закрыв ночные клубы и бары.

Вторая волна возродила необходимость неотложности производства вакцины. Правительство одновременно продвигает работу местных компаний и сотрудничает с ними на международном уровне. Несколько южнокорейских компаний в настоящее время разрабатывают вакцины против Covid-19, все из которых уже проходят клинические испытания или собираются начать их до конца года. В видеообращении к Генеральной Ассамблее ООН президент Мун призвал к региональной инициативе по борьбе с инфекционными

заболеваниями и общественному здравоохранению с участием Китая, Японии, Монголии и Северной Кореи для борьбы с пандемией.

Федеративная Республика Германия – масштабная (максимальная) стратегия локдауна

По состоянию на 30 октября заболевание коронавирусом COVID-19 в Германии подтверждено у более чем 498 000 человек. Выздоровели 340 000 человек, погибло 10 305 человек [2].

В течение первой волны распространения COVID-19 Федеральное правительство приняло два бюджета: 156 млрд евро (4,9% собственного ВВП) в марте и 130 млрд евро (4% собственного ВВП) в июне с долгом около 218 млрд евро для его финансирования [19].

Ключевые меры поддержки граждан [20, 21, 22]:

- сохранение занятости и уровня доходов;
- был облегчен доступ к получению пособия в рамках программы компенсации сокращенного рабочего времени;
- предоставление выплат по безработице в течение 3-х месяцев;
- выплата компенсаций для лиц, не имеющих возможность работать в связи с карантином/заболеванием COVID-19;
- был введен мораторий на выселение до 30 июня 2022 года;
- введены налоговые послабления;
- снижены требования для получения пособий на ребенка для малообеспеченных семей;
- выплата гражданам в размере до 67% от потерянного дохода, которые вынуждены оставаться дома с детьми в связи с закрытием школ;
- выплата разовой премии в размере 100 евро работникам, которые обеспечивают уход за пожилыми людьми и др.



Рисунок 5. Меры правительства Германии по борьбе с пандемией

Институтом немецкой экономики (IW) в Кёльне был проведен опрос среди 555 компаний (55% из функционирующих) Германии по вопросу: «Какая из государственных мер поддержки бизнеса, переживающего экономические трудности из-за пандемии и карантина, является наиболее оптимальной: субсидии, кредиты, налоговые льготы, стимулирование спроса на его продукцию или услуги?». По результатам опроса было выявлено, что «Kurzarbeit» – этот тот инструмент, который жизненно необходим во время подобных кризисов. В целом, программа «Kurzarbeit» была утверждена Бундестагом 25 марта 2020 года и стала важнейшим инструментом роста и поддержания благосостояния экономики [23].

Понятие «Kurzarbeit» на русский язык переводится, как «сокращенное рабочее время» или «неполное рабочее время». Но следует подчеркнуть, что немецкая модель государственной поддержки «Kurzarbeit» значительно отличается от того, что понимают под «неполным рабочим временем» [23].

В конце апреля 2020 года на участие по программе «Kurzarbeit» были поданы заявки от 751 тыс. фирм – это около 1/3 всех зарегистрированных в стране предприятий, которые платят взносы в фонды социального страхования

и имеют право воспользоваться услугами этой программы. Согласно данным Федерального агентства по труду (*Bundesagentur für Arbeit, BA*), для участия в ней заявлены 10,14 млн человек. Очевидно, что данная программа весьма актуальна и востребована в обществе. Необходимо выделить тот факт, что свою эффективность «Kurzarbeit» уже опробовала в ходе всемирного финансово-экономического кризиса 2008-2009 годов и стала известной в мире, как крупнейшая в истории ФРГ антикризисная программа [23].

Основное содержание данной модели заключается в том, что государство берет на себя выплату заработных плат работникам компании на тот период, когда она из-за кризиса временно не в состоянии сама это делать для того, чтобы избежать массовых увольнений. Эта модель государственной помощи способствует решению двух важных для экономики задач.

Во-первых, предприятиям помогают сохранить квалифицированные кадры в момент частичного или даже полного простоя и избежать массовых увольнений. Это крайне важно, к примеру, для весьма характерных для Германии средних и малых высокоспециализированных машиностроительных компаний.

Во-вторых, работникам предприятий помогают сохранить на приемлемом уровне регулярные доходы. Ведь если им придется обратиться за пособием по безработице, это может обойтись государству еще дороже.

На практике выплата компенсаций выглядит следующим образом: пока есть работа, сотруднику оплачивает фирма. В случае если заканчиваются заказы (*в отрасли промышленности*) либо бизнес остановился (*к примеру, из-за карантина*), государство компенсирует 60% прежнего чистого заработка, а при наличии ребенка – 67% [23].

В августе 2020 года коалиционная комиссия правительства Германии постановила, что сотрудники, вынужденные из-за пандемии работать по сокращенному графику, смогут получать компенсацию за это в течение 24-х месяцев.

Таким образом, многие эксперты соглашались с мнением, что в результате первой волны коронавируса Германия достаточно хорошо справилась с кризисом, особенно с учетом финансов, вложенных в борьбу с распространением вируса. Но и несмотря на это, есть и критика в отношении не столь строгих подходов к социальному дистанцированию и того, что в стране тестирование проводили не государственные, а частные лаборатории по высоким ценам. Кроме того, критика касалась вопроса не оперативности государства в отношении туристов, мигрантов, которые прибывали из опасных стран-зон распространения COVID-19 (*к примеру, из Австрии, Италии*). Также поступали сообщения о нехватке защитного снаряжения, проблемах с отслеживанием контактов и огромном спросе на тесты в таких регионах, как Северный Рейн-Вестфалия и Бавария.

Согласно заявлению федерального министра экономики и энергетики П. Альтмайера, применяемая против пандемии политика была названа успешной, а меры – «жесткими и трудными, но необходимыми» [24]. В отчете министерства указывается, что Германия начала восстанавливаться после

первой волны коронавируса с 1 сентября 2020 года. В этом смысле Германия смогла спасти систему общественного здравоохранения таким образом, чтобы не только позволить ей быть более подготовленной к следующей волне, но и позволить политике быть более целенаправленной и эффективной как на федеральном, так и на региональном уровне.

Г-н Альтмайер не отрицает того факта, что негативные экономические последствия будут ощущаться в долгосрочной перспективе, особенно учитывая это в контексте глобального кризиса, который ударил по мировой экономике сильнее, чем 10 лет назад.

Некоторые опасения по-прежнему сохраняются в отношении прогнозируемого снижения ВВП страны до 5,8%, несмотря на еще худшие прогнозы, сделанные в начале апреля на уровне 6,3%. Для сравнения, во время финансового кризиса 2009 года в Германии произошло снижение ВВП примерно на 5,7%. Что касается 2021 года для Германии, то ее ждут оптимистичные прогнозы. Страна, вероятно, оправится от роста ВВП на 4,4%, но этот рост также будет зависеть от торговых соглашений с США, особенно в связи с вопросом о том, будет ли экспорт Германии расти в будущем, поскольку экспорт снизился в этом году на 12,1%, а импорт – на 8,1% [24].

В другом отчете Института экономических исследований (*IFO*) ожидается, что Германия выздоровеет в 2021 году с ростом экономики более чем на 10%, если восстановление экономики продлится до начала 2021 года в течение примерно 5 месяцев, если ограничения будут постепенно сняты и не будет локдаунов. Однако, если это займет больше времени, скажем, около 16 месяцев, то экономика упадет на 5,7%, а в 2020 году – на 9,3% [25]. Таким образом, по окончании периода восстановления экономика Германии продержится дольше, чем ожидалось, и полное восстановление ожидается к 2022 году. Это было агрегировано из суммы перспективных исследований, проведенных с 9000 немецкими компаниями.

1.2 Опыт «неудачных»¹ стратегий во время пандемии

Итальянская Республика – масштабная (максимальная) стратегия локдауна

По состоянию на 30 октября заболевание коронавирусом COVID-19 в Италии подтверждено у более чем 630 000 человек. Выздоровели около 279 000 человек, погибли более 38 000 человек [2].

В Италии режим чрезвычайного положения был введен 31-го января 2020 года сроком на 6 месяцев [26]. А 9-го марта карантинный режим был продлен с более строгими и решительными мерами по борьбе с распространением вируса. Были изолированы все северные области Ломбардии, а также 14 северных провинций [27]. Меры ограничения включали в себя ограничения на

¹ Условное обозначение: здесь имеются в виду страны, правительства которых не смогли быстро справиться с ростом показателей заболеваемости и смертности во время пандемии.

передвижение, запрещение общественных мероприятий, закрытие школ и общественных мест, ограничения работы ресторанов и баров.



Рисунок 6. Меры правительства Италии по борьбе с пандемией и поддержке экономики

Было запрещено выходить из дома, кроме похода в близко расположенный магазин (при этом выходил только один член семьи раз в 2-3 дня), в аптеку, поликлинику, на работу, прогулки с собакой (только возле дома и для одного человека), занятия спортом (только в одиночестве и соблюдая с прохожими дистанцию в 1 метр). За нарушение карантинного режима возлагается штраф в размере 206 евро. Власти Ломбардии и Болоньи и др. регионов подняли штраф до 5 000 евро. Согласно решению суда, штраф может быть заменен на арест до 3-х месяцев [28].

Срок действия общенационального карантина по первой волне истек 4 мая. После увеличения числа подтвержденных случаев заболевания,

начавшегося в начале августа, правительство вновь ввело некоторые меры сдерживания, включая закрытие ночных клубов, ограничение пропускной способности культурных объектов.

По *мерам поддержки граждан* правительство Италии обозначило 4 категории граждан [29], которым полагается компенсация по причине пандемии:

- самозанятые лица;
- индивидуальные предприниматели;
- работники сельского хозяйства;
- работники туризма и развлечений.

Национальный институт социального обеспечения выплатил единовременную компенсацию данным категориям в размере 600 евро, не облагаемые налогом. Компенсацию также получают внештатные сотрудники и работающие по контракту.

Для тех работников, которые работают в частном секторе, карантинный период приравнивается к периоду, проведенному на больничном, а расходы работодателя будут возмещены правительством [29].

Для государственных и частных работников с доходом ниже 40 000 евро выделяли единовременную компенсацию в размере 100 евро на каждого, кто продолжил работать на своем рабочем месте [30].

Одной из ключевых мер поддержки граждан стало временное приостановление выплат по ипотечным кредитам для тех лиц, кто покупает жилье впервые, в том числе для самозанятых, расход которых составил более трети своего оборота за последний квартал.

Для работающих родителей, имеющих детей до 12 лет предоставляется оплачиваемый (*50% заработной платы*) отпуск до 15 дней по уходу за ребенком. Альтернативой отпуску по уходу за ребенком выступают ваучеры на оплату услуг няни размером в 600 евро, если оба родителя работают. Если же один, или оба родителя являются медиками, то ваучер увеличивается до 1000 евро. Неоплачиваемый отпуск предоставляется так же работникам с детьми в возрасте от 12 до 16 лет [31].

Ключевые меры поддержки бизнеса [29]:

- мораторий на погашение кредитов для некоторых домашних хозяйств и МСБ, в том числе по ипотечным кредитам;
- государственные гарантии по кредитам для всех предприятий;
- отсрочки налоговых платежей для финансовых и нефинансовых компаний;
- объем гарантийного фонда для МСБ увеличен до 100 млрд евро;

Таким образом, высокий уровень смертности от коронавируса в Италии в первой волне его распространения некоторые эксперты связывали с заметным ростом числа пожилых людей, а также с тем, что у врачей своевременно не оказалось качественных протоколов по реагированию на коронавирус. В наиболее пострадавших от эпидемии областях система здравоохранения была близка к коллапсу. Это, по мнению экспертов, явилось результатом многолетней фрагментации системы на региональном уровне, уменьшения

финансирования, приватизации и сокращения технических и человеческих ресурсов. Сегодня считается, что пик эпидемии в стране пройден, а система здравоохранения входит постепенно в стабильный режим работы.

Королевство Испания – масштабная (максимальная) стратегия локдауна

По состоянию на 30 октября заболевание коронавирусом COVID-19 в Испании подтверждено у 1,3 млн человек. Выздоровели около 150 000 человек, а 35 639 человек стали жертвами пандемии [2].



Рисунок 7. Меры правительства Испании по борьбе с пандемией и поддержке экономики

На всей территории государства руководство Испании ввело общенациональный карантин 14 марта 2020 года, который затем продлевался неоднократно. Были закрыты места потенциального скопления людей,

запрещены массовые мероприятия, закрыты заведения общественного питания за определенными исключениями. Продолжают свою деятельность продовольственные магазины, супермаркеты, рынки, медицинские учреждения, аптеки, вокзалы, аэропорты, почтовые и курьерские службы. Следует отметить, что число авиаперелетов, железнодорожных, судоходных рейсов сократилось вдвое [32]. Также были ограничены передвижения внутри страны, кроме форс-мажорных обстоятельств [33], разрешалось выходить из дома тем, кто ходит на работу, в продуктовый магазин, аптеку, а также ухаживающим за инвалидами, детьми и пожилыми людьми.

За нарушение карантинного режима были предусмотрены денежные штрафы в размере от 600 до 10,5 тыс. евро, либо уголовная ответственность. Суровые наказания обосновываются тем, что за небольшой период с начала ввода ЧП полиция Испании составили более 600 тыс. протоколов о его нарушении [34].

Ключевые меры поддержки граждан [35, 36]:

- с середины марта 2020 года предприятиям рекомендовано организовывать рабочую деятельность в удаленном режиме; практиковалось сокращение рабочих часов (*до 100%*) для тех сотрудников, которые ухаживали за своими больными родственниками;

- гражданам, потерявшим работу либо лишившимся части трудового дохода в связи с пандемией, выплачивалось пособие по безработице за 1 месяц;

- инфицированным лицам в связи с временной нетрудоспособностью предоставляли выплаты;

- выделено 25 млн евро для обеспечения обедами детей из малообеспеченных семей;

- выделено 300 млн евро на поддержку социально-уязвимых слоев населения;

- введена финансовая и социальная поддержка таких групп населения, как самозанятые фермеры, сезонные работники, сотрудники на испытательном сроке, потерявшие работу, исследователи в государственных научно-исследовательских учреждениях;

- были временно приостановлены платежи по ипотечным кредитам для лиц, оказавшихся в тяжелом финансовом положении;

- введен мораторий на выплаты по личным кредитам сроком на 3 месяца;

- защита от выселения уязвимых лиц с арендного жилья и др.

Ключевые меры поддержки бизнеса [37]:

- была введена отсрочка по уплате налогов сроком на полгода;

- сформирована специальная кредитная линия в размере 400 млн евро для самозанятых и предприятий в туристической отрасли;

- введена отсрочка уплаты задолженности по кредитам в сфере промышленности и для МСП;

- введена отсрочка уплаты налогов для самозанятых и МСП сроком на 6 месяцев и др.

В целом, государственная система здравоохранения Испании оказалась слабо подготовленной к эпидемии и должным образом не справилась с потоком

больных коронавирусом в период его первой волны распространения. Так, в медучреждениях страны не хватало ИВЛ, лекарственных препаратов, тестов, средств защиты для медперсонала, полиции и военных. Согласно результатам опроса общественного мнения, который был проведен газетой «Vanguardia», 77,5% жителей Испании считают, что государство оказалось неподготовленным к эпидемии [38].

Дефицит защитных средств в Испании, по мнению экспертов, является следствием того, что «в стране есть лишь один небольшой цех, производящий хирургические маски» [38]. Касательно обычного швейного производства, то оно «было давно выведено – для большей рентабельности – в страны третьего мира».

С конца сентября в Испании началась вторая волна эпидемии коронавируса. Руководство Мадрида в сентябре 2020 года сопротивлялось введению ограничений, а также делало попытку остановить их введение через суд. Согласно заявлению министра юстиции Мадрида, «введение даже частичного карантина обойдется экономике столицы в 8 млрд евро» [39]. Однако федеральным правительством Испании из-за высокого уровня заражения и заболеваемости по стране (*ежедневно 100 тысяч новых случаев; страна находится на 7-м месте в мире по количеству зарегистрированных случаев заражения COVID-19*) все же были приняты определенные меры:

- ограничение общественных собраний до 6 человек;
- жители Мадрида могут выезжать за пределы своих районов лишь в случае крайней необходимости;
- рестораны и бары будут работать до 22:00 ч.

Врач-эпидемиолог из Университета Гарварда М. Эрнан, который консультировал Испанию в период первой волны, утверждает, что главной ошибкой руководства страны является то, что оно «быстро сняло ограничения, а затем крайне медленно среагировало, чтобы сдержать новый рост инфекций» [39].

На сегодня в судах всех уровней страны находятся более 100 коллективных и индивидуальных исков против правительства в связи с неудовлетворительной работой в период пандемии COVID-19. Только в Верховный суд было подано более 20 исков, требующих значительных материальных компенсаций. Так, к примеру, 5 июня т.г. суд провинции Теруэль впервые в истории Испании вынес приговор против власти страны по причине того, что провинция не получила никакой помощи (*в частности, защитный инвентарь для медучреждений*). Как подчеркивается в судебном постановлении, в результате халатности чиновников, ответственных за здравоохранение, среди населения, в том числе медперсонала, выявлены многочисленные жертвы [39].

Таким образом, пандемия COVID-19 усугубила экономическое положение Испании, которая все еще не оправилась от кризиса 2008 года. Между властью и обществом, властью и оппозицией выражены антагонистические настроения. Сократились капиталовложения и производство, налоговые поступления, увеличивается рост бюджетного дефицита, а долг государства вырос до 98,9% от ВВП [40].

Соединенные Штаты Америки – масштабная (максимальная) стратегия локдауна

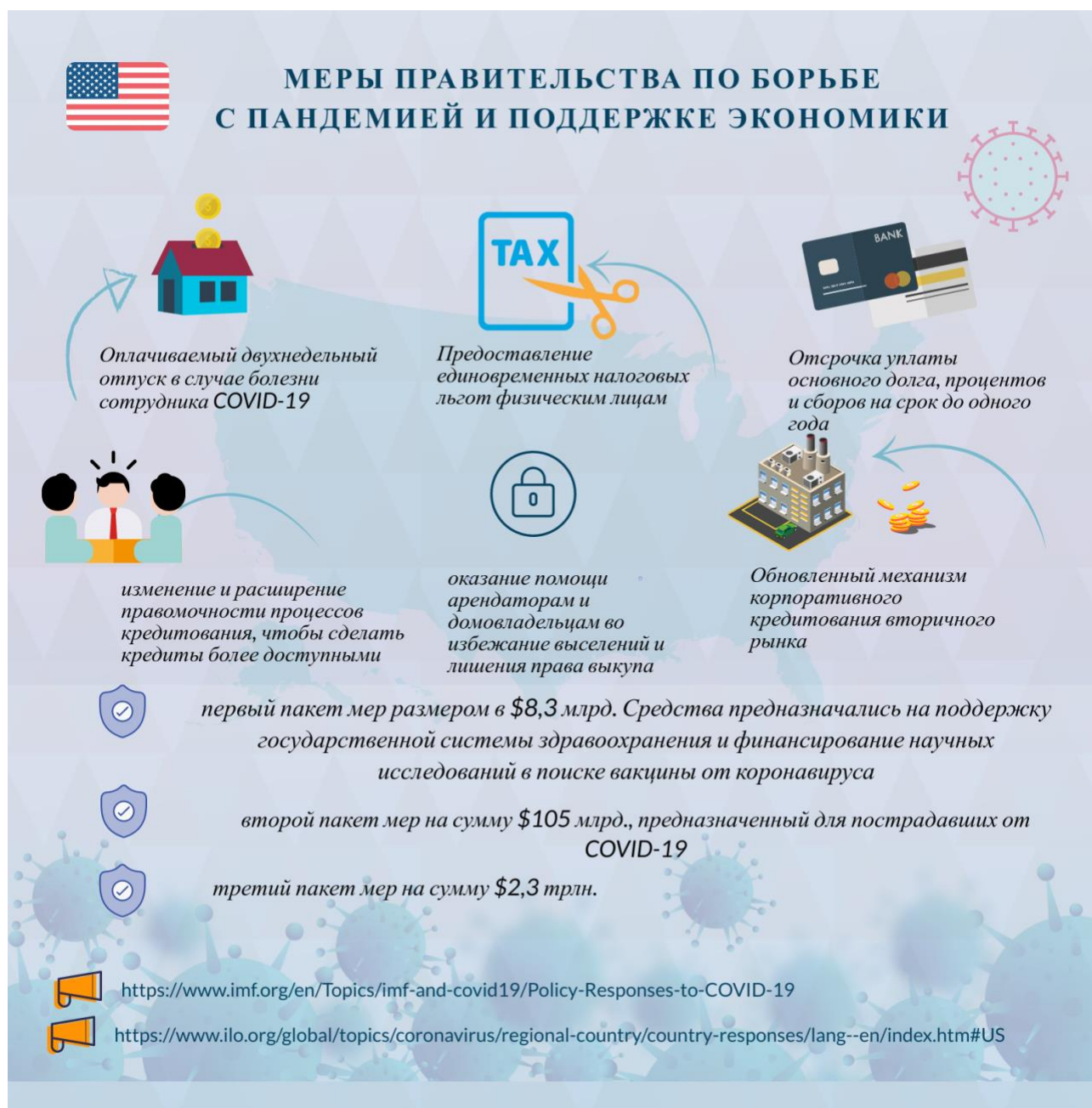


Рисунок 8. Меры правительства США по борьбе с пандемией и поддержке экономики

По состоянию на 30 октября заболевание коронавирусом COVID-19 в США подтверждено у более чем 9 млн человек. Погибли более 300 000 человек [1]. Сегодня США занимают первое место в рейтинге стран по количеству заражений и смертей, связанных с коронавирусом.

Вашингтон подтвердил первый случай заражения COVID-19 21 января 2020 года. Несмотря на то, что США вступили в первую волну эпидемии позже других государств, сегодня они лидируют по численности заражений. И в качестве одной из основных причин этой ситуации эксперты называют неслаженную работу системы здравоохранения. В госпиталях остро ощущался

дефицит аппаратов ИВЛ, инфекционных отделений и коек. В Нью-Йорке также использовали мобильные морги, которые в последний раз были необходимы во время террористической атаки 11 сентября 2001 года [41].

Другим, не менее важным, фактором является тот факт, что в стране значительное финансирование получает высокотехнологичная медицина, научно-инновационные исследования (в особенности в онкологии), однако, недофинансированной остается первичная медицинская помощь.

Чрезвычайное положение было объявлено президентом Д. Трампом 13 марта 2020 года, а 12 апреля впервые в истории США Федеральные власти страны приняли декларацию о чрезвычайной ситуации одновременно во всех американских штатах и столичном округе Колумбия [42].

Основные меры поддержки населения и бизнеса [13, 43]:

1) 6 марта 2020 г. был принят первый пакет мер размером в 8,3 млрд долл. США на поддержку государственной системы здравоохранения и финансирование научных исследований в поиске вакцины от коронавируса;

2) 18 марта 2020 принят второй пакет мер на сумму 105 млрд долл. США, предназначенный для пострадавших от COVID-19, он включал в себя:

- оплачиваемый трудовой отпуск на случай чрезвычайных ситуаций;
- возмещение расходов страховыми компаниями;
- оплачиваемый двухнедельный отпуск в случае болезни сотрудника COVID-19;
- покрытие стоимости пособий по безработице сроком на 6 месяцев.

3) 27 марта 2020 принят третий пакет мер на сумму 2,3 трлн долл. США, предусматривавший:

- выплаты по безработице (увеличение размера выплат, включение дополнительных категорий граждан, увеличение продолжительности выплат);

- прямые выплаты лицам с доходом до 75 тыс. долл. США в год;

- предоставление кредитов и грантов для малого бизнеса, крупных корпораций и органам государственного управления;

- отсрочку и снижение налогов для бизнеса;

- увеличение финансирования систем здравоохранения, образования, Федерального агентства по управлению в ЧС;

- предоставление единовременных налоговых льгот физическим лицам;

- обеспечение продовольственной безопасности для наиболее уязвимых групп населения;

- тестирование на вирусы; разработку вакцин, терапевтических средств и диагностики; поддержку центров по контролю и профилактике заболеваний;

- оказание помощи арендаторам и домовладельцам во избежание выселений и лишения права выкупа;

- оказание помощи международному сообществу.

2 апреля 2020 была опубликована статистика по обращениям за пособиями по безработице (6,6 млн случаев), которая стала рекордной в истории

США: всего за 2 недели было подано 10 млн обращений – это на 1 миллион больше, чем в годы кризиса с 2008 по 2010 годы [44].

В случае нарушения обязательной самоизоляции и заражения других людей, нарушителю в США грозит штраф в размере 100 тыс. долл. США, либо 1 год тюремного заключения. В случае летального исхода – штраф в 250 тыс. долл. США, либо год в тюрьме. Для юридических лиц – 200 тыс. долл. США и 500 тыс. долл. США соответственно [45].

Таким образом, несмотря на значительные попытки противостоять распространению COVID-19, существуют и препятствия в лице федеративного устройства государства и сильной рыночной экономики. К примеру, дефицитные аппараты ИВЛ дорожают на фоне конкуренции между штатами. Губернатор штата Нью-Йорк Э. Куомо заявил: «Буквально сегодня компании звонят нам и отказывают, говоря, что Калифорния предложила им более высокую цену. Это же неэффективно! И вдобавок к этому, приходит (Федеральное агентство по управлению в условиях чрезвычайных ситуаций) и начинает участвовать в аукционе наравне со штатами» [44].

Выводы

По итогам проведенного анализа можно заключить, что на сегодняшний день не существует общих регламентирующих правил борьбы и сдерживания распространения Covid-19 – каждое государство принимает собственные меры, **опираясь на уровень развития своей экономики и качества системы здравоохранения.** Политические факторы, повлиявшие на выбор стратегии, также имеют значение. Так, в странах, где ранее прослеживался наиболее централизованный характер ведения государственной политики, борьба с коронавирусом шла в жестких условиях, вплоть до сокрытия подлинной информации о численности инфицированных граждан. Введение жестких мер показало определенную эффективность. К примеру, в Китае закрытие провинции Хубэй и близлежащих населенных пунктов, предоставило возможность остальной части страны подготовиться к эпидемии основательно. Однако те же жесткие меры не сработали в других странах. Так, несмотря на введение чрезвычайного положения и выделение на систему здравоохранения значительных финансовых средств, Италия и Испания лидировали среди европейских стран по количеству смертельных исходов от коронавируса. Тяжелой и наиболее серьезной оказалась ситуация в Соединенных Штатах Америки, где чрезвычайная ситуация была введена несколько позже, чем того требовало истинное положение, а карантинные меры определялись каждым штатом самостоятельно. Южная Корея в сравнении с другими странами, благодаря оперативности, инновационности руководства и осознанности граждан, смогла успешно предотвратить массовую и продолжительную эпидемию. Вероятно, **эффективность той или иной государственной стратегии реагирования на пандемию зависит не только от уровня жесткости ограничительных мер, а от таких показателей, как интенсивность, продолжительность и адекватность их реализации, готовность системы здравоохранения, правительства, бизнеса и граждан к этим мерам.**

2. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

2.1 Анализ и обобщение подходов к измерению эффективности принятых мер в условиях пандемии

В мировой практике сформировались несколько школ и подходов, позволяющих системно рассматривать возможности анализа и измерения эффективности государственного управления. Эти вопросы в той или иной форме поднимаются в трудах таких авторов, как В. Уилсон [46], Ю. Хабермас [47], М. Кастельс [48], П. Друкер [49], Д. Вальдо [50], И. Барциц [51] и др. Новое значение эти аналитические процедуры приобретают в условиях пандемии, в связи с ростом нестабильности, которая отрицательно влияет на эффективность и управляемость большой системы, которой является государство [52].

Р. Мейтон в работе «Социальная теория и социальная структура» сформулировал правило, согласно которому организации, не способные достигать поставленные цели, замещают их другими целями, которые могут быть достигнуты [53]. Применительно к управлению в условиях пандемии стоит заметить, что те **структуры и институты, которые не в состоянии эффективно реагировать на вызовы пандемии, должны быть реорганизованы и реформированы**, исходя из задач, которые стоят перед ними в настоящее время. Именно этим можно обосновать необходимость создания Межведомственной комиссии в задачи которой входит координация деятельности всех органов и структур по борьбе с коронавирусом.

Ключевой процедурой для антикризисного управления является контроль эффективности. Теоретической основой управленческого контроля является **принцип обратной связи**, разработанный Н. Винером. Он рассматривал обратную связь как уникальное «свойство, позволяющее регулировать будущее поведение прошлым исполнением приказов» [54]. По мнению Винера, **сочетание прямых управленческих воздействий с механизмом обратной связи создает необходимые предпосылки оптимального функционирования социально-экономических процессов в условиях кризиса.**

При анализе эффективности управления акцент, как правило смещается на экономические аспекты. Оценивают, в основном, результаты по отношению к затратам. Однако эффективность государственного управления может характеризоваться еще и социальными, политическими категориями. Необходимо также учитывать, что объектом измерения эффективности могут быть не прямые результаты, которые не поддаются расчетам. Речь идет об альтернативных издержках принятия решений и целевых ориентирах государства.

При анализе эффективности государственного управления особое значение играет **социальный эффект**. В рамках проведенного исследования именно оценка социального эффекта госуправления была актуальной.

Российский социолог Г. Атаманчук, говоря о подходах к измерению эффективности, предлагает сосредоточиться на наборе определенных социальных критериев, к числу которых относится и общая социальная эффективность, раскрывающая результаты функционирования системы государственного управления. Кроме того, к числу оценочных параметров он относит упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом [55].

Целесообразно напомнить о дефиниции Д. Норта, создателя теории институциональных изменений, который говорит об «адаптивной эффективности» общества, подразумевая под ней способность реагировать на изменения внешней среды и создавать продуктивные, честные и стабильные институты, а если нужно, и заменять их новыми [56].

При росте неопределенности и непредсказуемости внешних условий (*пандемия коронавируса 2019*), в которых осуществляется политика, государство вынуждено решать новые задачи новыми методами, с привлечением новых сил и зачастую с непредсказуемыми результатами. **Способность государственного управления адекватно реагировать на изменения внешней среды**, по аналогии с идеями Норта [57], может быть определена как **адаптивная эффективность государственного управления**, которая в кризисных условиях выходит на первый план.

Адаптивная эффективность государственного управления характеризуется следующими показателями P_i ($i=1,4$):

- скоростью принятия решений (P_1);
- качеством принимаемых решений (P_2);
- взаимодействием с обществом на всех этапах разработки и реализации политики для максимизации соответствия ее общественным запросам (P_3);
- информационной открытостью власти (P_4).

Для определения весов каждого показателя (*фактора*) W_i ($i=1,4$) можно использовать *анализ иерархий Саати*. При применении данного подхода экспертами составляется матрица приоритетов сравниваемых факторов, которая позволяет рассчитать весовые межфакторные соотношения. Указанный метод предоставляет возможность оценки непротиворечивости данных об отношениях приоритетов пар сопоставляемых факторов. При этом качество расчётов зависит от компетентности экспертов и уровня организации при проведении опросов [58].

Общую оценку адаптивной эффективности государственного управления (ОАЭГУ), можно рассчитать по следующей формуле:

$$ОАЭГУ = \sum_{i=1}^4 W_i * Оценка P_i$$

Это даст возможность работать с набором измеряемых критериев, сводя к минимуму фактор неопределенности при проведении оценки эффективности. Точность и измеримость позволяют организовать управление на основе анализа

и мониторинга постоянно обновляющихся данных.

Качество решений улучшается, если они принимаются на основе анализа данных, наличия осознанных алгоритмов, по которым принималось решение, оценки эффективности принятого решения, описании извлеченных уроков и создании на их основе базы знаний, а также качества данных.

Понятие «качество» весьма неоднозначно, если применять его в отношении статистических данных. По определению Евростата, оно включает набор из шести параметров качества, которые также могут применяться ко многим другим типам данных [59]:

- *актуальность* – степень соответствия статистики текущим и потенциальным потребностям пользователей;

- *точность и надежность* – степень отсутствия в данных ошибок, вызванных различными факторами; в контексте статистики точность означает близость оценочного значения к истинному (*неизвестному*) значению в совокупности;

- *своевременность и пунктуальность* – как скоро данные публикуются относительно того, что они измеряют, и насколько точно обновления данных соответствуют запланированному графику публикации;

- *доступность и ясность* – легкость, с которой пользователи могут получить доступ к данным, и степень их объяснения с помощью метаданных;

- *сопоставимость* – степень, в которой данные можно сравнивать по времени, регионам или другим областям;

- *согласованность* – степень соответствия данных признанным определениям и методологиям.

Скорость принятия решений обеспечивается наличием доступного представления совокупности данных в виде системы сквозной аналитики, данные должны автоматически обновляться сразу после их публикации на сайте. Данные могут иметь следующие атрибуты: периодичность обновления, место публикации, форма представления данных (*статистические формы*), тип файлов excel, word, pdf.

Взаимодействие с обществом на всех этапах разработки и реализации политики для максимизации соответствия ее общественным запросам должно отражаться в положительном изменении характеристик и индикаторов качества жизни населения. При анализе расходов эффективным будет признано такое расходование бюджетных средств, при котором степень удовлетворения общества будет больше, чем бюджетные расходы, но при этом такой подход требует высокую степень открытости государственных органов.

Информационная открытость власти позволяет гражданам и организациям получать адекватное представление и формировать суждения о состоянии общества и государственного управления, способствует действенности общественного контроля, а также является средством повышения эффективности работы самих органов системы государственного управления. Это особенно актуально в условиях кризиса, где основными требованиями является оперативность и открытость.

Индикаторами измерения оперативности реагирования служат скорость,

время выполнения поручений, рефлексия и коммуникации.

Индикаторами измерения качества реакции являются доступность, открытость и качество данных.

Показатели оценки эффективности государственного управления с точки зрения коммуникативного потенциала властных структур и возможности рефлексии со стороны граждан можно оценить исходя из *индекса качества работы государственного органа управления*, предложенного А. Нагимовой [60]:

$$K_p = \frac{4*x_1+3*x_2+2*x_3}{3} * 100\%$$

где K_p – индекс качества работы государственного органа; X_1 – доля положительных оценок; X_2 – доля нейтральных оценок; X_3 – доля негативных оценок.

Его основная особенность заключается в оценке исключительно со стороны граждан, получивших государственные услуги, посредством расчета среднего уровня удовлетворенности качеством данных услуг.

При этом указанный индекс эксперты не считают универсальным при разработке критериев оценки, так как, с одной стороны, он обеспечивает отражение общественного мнения, а с другой, – сводит оценку эффективности деятельности органа управления исключительно к субъективной оценке, что тоже не является положительным фактом, так как она должна быть комплексной [61].

Управление только тогда может быть эффективным, когда оно находится в постоянном и непрерывном развитии. Эффективное управление ориентировано на обеспечение жизненной устойчивости системы и накопление ресурсного потенциала, в том числе и инновационного. Все это оказывается практически возможным при условии непрерывной саморефлексии системы. Это важно для разработки наиболее оптимальных стратегий и тактических вариантов их реализации.

Основой для накопления данных, способствующих саморефлексии системы, является набор информационных источников, к числу которых относятся:

- *отчеты органов государственной власти, управленческих структур, а также должностных лиц о результатах их деятельности;*
- *общественное мнение, которое представляет собой совокупность суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей;*
- *оценку эффективности государственного управления дают средства массовой информации, которые по своей сути призваны зеркально отражать происходящие в жизнедеятельности общества события и, следовательно, результаты управления;*
- *обращения граждан, содержание которых формирует представления о жизни людей, их потребностях, конкретных интересах, нарушениях их прав и т. п., что, в определенной мере, позволяет судить об эффективности*

государственного управления, обнаруживать недостатки, упущения, слабые места в системе государственного управления.

В условиях кризиса важность изучения общественного мнения и быстрая реакция на обращения граждан обеспечивают наличие обратной связи и возможность действовать, превентивно уменьшая влияние неопределенности, которая возрастает в период пандемии и отрицательно влияет на эффективность и качество управления.

Необходимыми условиями эффективности управленческой деятельности являются:

- согласование целей (*общих и частных, связанных с разными направлениями, этапами и видами деятельности*);
- тщательное обоснование целевых приоритетов (*что необходимо достигнуть обязательно, а чем можно пренебречь*);
- взаимоувязка сроков достижения отдельных результатов (*фактор времени в структурах социального управления часто оказывается решающим, а иногда выступает в качестве цели*).

Оценка эффективности государственного управления представляет собой многогранный и многоуровневый процесс, предполагающий использование всеобщих, отраслевых и иных, более частных, дополнительных критериев. Наряду с подходами, отражающими стоимостные или организационные показатели работы государственного аппарата, его институциональные и количественно описываемые параметры, оценка профессиональной деятельности чиновников по осуществлению полномочий государственной власти предполагает применение качественных критериев, позволяющих понять и объяснить различные процессы и механизмы системы государственного управления.

Таким образом, **оценка эффективности государственного управления** предполагает систему показателей и критериев, которые отражают многоплановость решаемых государством задач – социальных, политических, экономических.

Практически все существующие системы оценки и измерения эффективности государственного управления основаны на **интегральном подходе**. К наиболее известным можно отнести:

- индекс GRICS (*Governance Research Indicator Country Snapshot*) и Индикаторы качества публичного управления (*The Worldwide Governance Indicators, WGI*) Всемирного банка;
- индекс восприятия коррупции (*Corruption Perceptions Index, CPI*) и Барометр мировой коррупции (*Global Corruption Barometer*) компании Transparency International;
- индекс экономической свободы (*Index of Economic Freedom*), разработанный Фондом «Наследие» (*Heritage Foundation*) совместно с газетой «Wall Street Journal»;
- индекс глобальной конкурентоспособности (*The Global Competitiveness Index*), предложенный Всемирным экономическим форумом (*World Economic Forum*);

- WGI (*Worldwide Government Indicators*) Всемирного банка;
- индекс слабости государств (*Fragile States Index*), разработанный Фондом Мира (*The Fund for Peace*) и журналом «Foreign Policy» и др.

Все эти системы оценки объединяет многоплановость и разносторонность подходов, измерение осуществляется по различным критериям и уровням. В системе оценок могут закладываться данные о деятельности отдельных субъектов (*организаций, отделов, сотрудников*) по выделенным направлениям, увязанные со стратегическими целями развития территории и соответствующего органа власти; методики оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг; инструменты и информация, отчетность основных участников, механизма отчетности и подотчетности и др.

Одной из основных характеристик многих оценочных систем является **открытость отчетов** по ним, к примеру управление, основанное на результатах (*Results-Based Management Accountability Framework, RMAF, Канада*). Концепция RMAF реализует принцип открытости и прозрачности посредством открытого доступа в сети Интернет к отчетам министерств и ведомств, а также аудиторским заключениям с выявленными нарушениями для граждан Канады. На основании системы оценки эффективности управления строится кадровая политика в отношении госслужащих Канады.

В основу другого подхода к измерению эффективности государственного управления положен принцип определения качества управления через **характеристики взаимоотношений государства с бизнесом**. Так, индексы BEEPS (*The Business Environment and Enterprise Performance Survey*) и WBES (*The World Business Environment Survey*) демонстрируют сравнение государственных политик через качество взаимодействия бизнеса и государства. Сравнение происходит на основе таких показателей, как уровень коррупции, деловой климат, качество государственных услуг в части взаимодействия бизнеса и государства, качество управления и регулирования, конкурентная среда [52]. И это важные индексы, так как успешное, открытое и исключаящее барьеры взаимодействие государства и бизнеса показывает успешную политику государства, эффективное управление на макроуровне.

Для анализа и измерения эффективности государственного управления используется набор методов и приемов, условно сводимый к **общим** и **специальным** (таблица 1).

Таблица 1. Методы оценки эффективности государственного управления

Общие методы	
Индивидуальные опросы и интервью	Опросы для оценки эффективности государственных программ и принятых решений. Объектами опроса выступают домашние хозяйства, бизнес, неправительственный сектор, госслужащие и др.
Фокус-группы	Структурированное обсуждение с группой людей насущных вопросов общественно-политической и социально-экономической жизни

Анализ прецедентов (case-study)	Глубокое исследование конкретных частных случаев реализации проектов или государственных программ в определенном секторе макросистемы
SWOT-анализ и иные виды стратегического анализа	Определение сильных и слабых сторон программ или решений, а также возможностей политико-управленческого агента по устранению угроз из внешней среды
Анализ факторов	Многомерный статистический анализ, используемый для структурирования большого массива информационных данных о целевых группах и выявления взаимозависимости ряда показателей
Регрессионный анализ	Количественная оценка влияния нескольких факторов на переменную, которая должна быть определена
Экспертные методы Дельфи и ПАТТЕРН	Интерактивная процедура консультаций для индивидуального опроса экспертов по заранее известной проблематике
Специфические методы	
Метод «вход-выход»	Составление матрицы связи между затраченными ресурсами, полученными результатами (услугами, товарами) и их потреблением населением
Метод «издержки - выгоды»	Сопоставление количества получаемых выгод с затратами, необходимыми для реализации принятого управленческого решения
Метод «издержки - эффективность»	Оценка эффективности расходования финансовых средств в процессе реализации проектов и программ

При недостатке информации в формате больших рядов, в построении моделей будущего можно использовать подходы, основанные на **анализе событийных рядов**. Для оценки динамики реагирования государственных органов и структур результативным является **ивент-анализ**, дающий результаты, связанные с активностью государственных органов и структур в борьбе с пандемией.

Таблица 2. Кодировки по столбцам

Сфера	Код
Медицина	1
Образование	2
Социальная сфера	3
Государственная служба, организация управления, стратегия	4
Экономика	5
Логистика	6
Тип события	Код
Конкретная мера	1
Событие	2
Программа	3

Проведен ивент-анализ на основании событийных рядов, исходя из развития ситуации по менеджменту коронавирусного кризиса (таблица 2). Сделана группировка по времени, типу события и сфере применения (таблица 3).

Таблица 3. Событийный ряд по мерам противодействия коронавирусному кризису

Месяц	Период	Характеристика	Код события	Код действия
Январь	Январь 2020	Остановлено сообщение с Китаем	6	1
	Январь 2020	Начинается остановка международного сообщения	1	1
	Январь 2020	Дефицит масок, спекуляции	1	1
	20.01.2020	Внедрена методика по ранжированию стран на 3 категории в зависимости от степени риска распространения коронавирусной инфекции.	1	3
	26.01.2020	Усилен санитарно-эпидемиологический контроль на пунктах пропуска через государственную границу, проведены тренировочные учения	4	3
	27.01.2020	Создана межведомственная комиссия по координации мероприятий по недопущению возникновения и распространения коронавирусной инфекции (МВК)	4	2
	29.01.2020	Решение МВК о приостановке выдачи виз гражданам Китая	1	1
	31.01.2020	Второй этап усиления санитарно-эпидемиологического контроля	1	3
Март	Март-май 2020	Увеличение доли государственных услуг, получаемых в электронном формате	1	1
	Март-май 2020	Переориентация деятельности государственных органов на борьбу с пандемией	5	1
	Март-май 2020	Переход на онлайн совещания в госорганах	2	1
	Март 2020	Введение специального порядка государственных закупок	4	1
	Март 2020	Новый формат взаимодействия госорганов с населением	1	1
	10.03.2020	Жандарбек Бекшин, главный санитарный врач страны сообщил, что по прогнозам, основанным на математических моделях, COVID-19 придёт в страну 11-16 марта	1	2
	13.03.2020	Регистрация первых случаев инфекции	5	2
	14.03.2020	Перевод на дистанционное обучение обучающихся; разработка сценарных уроков для ТВ, выпуск видеороликов, организация учебного процесса через ZOOM, электронные приложения	3	2
	16.03-11.05.2020	Установлены ограничения на въезд и выезд из страны, во всех регионах введён карантин либо другие ограничительные меры, приостановлена деятельность крупных непродовольственных объектов торговли, кинотеатров и других мест с массовым скоплением людей	2	1
	20.03.2020	Реализация мер поддержки предпринимателям, выделено 600 млрд тенге через размещение обусловленных вкладов в банках второго уровня. Предоставление банкам второго уровня льготных кредитов на пополнение оборотного капитала субъектам малого и среднего предпринимательства, индивидуальным предпринимателям, пострадавшим в результате введения чрезвычайного положения, сроком до 12 месяцев по ставке не более 8% годовых	1	3

	22.03.2020	22 марта аким Алматы Б. Сагинтаев сообщил, что для поддержки горожан, оказавшихся в затруднении, акимат города пришёл к соглашению с монополистами об отсрочке платежей по всем коммунальным услугам, включая лифт и вывоз мусора. Поставщики услуг не отключали имеющих задолженность потребителей от электричества, воды, тепла, газа и телефонной связи во время действия карантина	1	3
	27.03.2020	На обеспечение занятости в рамках «Дорожной карты занятости на 2020-2021 годы» выделено 45 млрд тенге на реализацию 325 инфраструктурных проектов с созданием 11,3 тысяч временных и 441 постоянного рабочего места	5	3
	28.03.2020	В Нур-Султане и Алматы ограничен выход граждан из мест проживания, за исключением приобретения продуктов питания, лекарств и выхода на работу, закрыты все места массового скопления людей, ограничена работа общественного транспорта, введён запрет на собрание на улицах и в общественных местах группами более трёх человек, за исключением членов семьи, запрещено передвижение несовершеннолетних без сопровождения взрослых. Также был введён 14-дневный карантин в жилом массиве «20 лет Независимости» Абайского района г.Шымкента с организацией подомового обхода; в г.Шымкент приостановлена деятельность аэропорта, железнодорожного и автовокзалов, детских садов; введён запрет на въезд и выезд на территорию г. Шымкент с 21:00 до 07:00; ограничена работа объектов общественного питания и транспорта	5	3
	30.03.2020	Решение об установлении ежемесячной фиксированной надбавки к заработной плате медицинским работникам, задействованным в противоэпидемических мероприятиях. Предусмотрены единовременные выплаты: в случае заболевания медработника 2 млн тенге, в случае его смерти -10 млн тенге	5	2
	30.03-13.04.2020	В Нур-Султане и Алматы была приостановлена деятельность всех предприятий и организаций вне зависимости от форм собственности, за исключением центральных государственных органов, акиматов, правоохранительных органов, организаций здравоохранения, СМИ, продуктовых магазинов, аптек и организаций жизнеобеспечения	5	3
	31.03.2020	Президент К. Токаев в прямом эфире сообщил о дополнительных мерах поддержки населения и бизнеса в связи с режимом ЧП, поставил задачи проиндексировать пенсии и государственные пособия, включая адресную социальную помощь, на 10% в годовом выражении; расширить охват дополнительными социальными выплатами; продлить с 1 апреля до 1 июля право незастрахованных граждан получать медицинскую помощь в системе обязательного социального медицинского страхования; расширить перечень категорий граждан, которым должны предоставляться бесплатные продуктово-бытовые наборы; поддержать фермеров, чтобы своевременно провести весенне-полевые работы; обеспечить работой оставшееся без работы населения вокруг крупных городов, закрытых на карантин; для малого и среднего бизнеса на 6 месяцев отменить начисления и уплату налогов и других платежей с фонда оплаты труда	1	2
Апрель	С апреля до декабря 2020	Обучающие курсы и семинары-практикумы для детей, родителей и педагогов-психологов по детско-родительским отношениям в период КОВИД-19	2	2
	01.04.2020	Изменение размера МРП, повышение до 2778 тенге	2	1
	03.04.2020	Решение о строительстве трёх инфекционных больниц на 200-300 человек из быстровозводимых конструкций в городах Нур-Султан, Алматы и Шымкент	6	1
	06.04.2020	Введение дистанционного обучения. Трансляция видеоуроков, El Arna - на русском, Balapan - на казахском языке. Планировалось проводить онлайн-занятия через специализированные интернет-платформы, но технически это оказалось выполнить невозможно	2	2
	08.04.2020	Разработка методических рекомендаций: по организации дистанционного обучения; по проведению суммативных работ в условиях дистанционного обучения	5	2

	09.04.2020	В Нур-Султан прилетела бригада врачей из Китая для консультаций, прибыла гуманитарная медицинская помощь (маски, перчатки, тепловизоры, аппараты ИВЛ, лекарства)	6	1
	10.04.2020	Отменены выпускные экзамены для учащихся 9 и 11 классов, решение МОН РК - аттестаты выдавать на основании годовых оценок	6	2
	21.04.2020	По программе льготного кредитования «Экономика простых вещей» одобрено 2492 проекта на сумму 603 млрд тг, просубсидировано 2192 проекта на сумму 364,5 млрд тг	3	3
	27.04.2020	Смягчен режим карантина	6	2
Май	01.05.2020	Возобновлены авиарейсы между Нур-Султаном и Алматы при условии сдачи пассажирами ПЦР-теста на коронавирус, 4 мая - из Нур-Султана и Алматы в Кызылорду, Петропавловск, Усть-Каменогорск и Семей	6	2
	04.05.2020	Разрешены спортивные занятия и тренировки на улице; открыты непродовольственные магазины площадью до 500 м ² , фотосалоны, цветочные киоски, парикмахерские (по записи), медицинские центры (по записи), стоматологические клиники (по записи), компании по операциям с недвижимым имуществом, рекламные агентства, адвокаты, нотариусы, микрофинансовые организации, страховые компании, ломбарды, обменные пункты, компании информационно - коммуникационных технологий	4	2
	11.05.2020	Смягчение карантинного режима, в областях и городах, где ситуация с распространением вируса находилась под контролем	1	2
	19.05.2020	Принят комплексный план по восстановлению экономического роста. Комплексный план состоит из 10 направлений и 172 системных и отраслевых мер по стимулированию деловой активности, поддержке занятости и повышению доходов населения.	6	3
Июнь	Июнь-июль 2020	Закрытие залов тестирования на государственную службу	4	2
	01.06.2020	Возобновляется движение пассажирских поездов внутри Казахстана.	3	2
	03.06-30.06.2020	Количество выявляемых бессимптомных носителей подсчитывалось отдельно от симптомных. Выявлено 17642 бессимптомных носителей	1	2
Июль	Июль 2020	По 7 образовательным программам 5200 преподавателей повысили квалификацию, 30 тыс. педагогов прошли курсы по IT-компетенциям	4	3
	05.07.2020	Локдаун, все объекты закрылись, кроме супермаркетов, аптек, кафе (с сохранением социального дистанцирования), аэропортов (внутренние рейсы). Полностью не снят	4	3
	16.07.2020	Приемная компания абитуриентов в удаленном формате, прием осуществлялся по суммарному баллу обязательных и профильных предметов, аттестата об образовании; исключение медицинских справок 086	4	2
	30.07.2020	На поддержку предпринимательства в рамках «Дорожной карты бизнеса - 2025» выделено 0,9 млрд тенге	5	2
Август	14.08.2020	На обеспечение ноутбуками школьников из социально-уязвимой категории выделено финансирование из местных бюджетов	1	2
	17.08.2020	В рамках подготовки к новому учебному году организовано обучение в комбинированном режиме, в онлайн-режиме, офлайн-режиме (в зависимости от регионального местонахождения и контингента)	4	3
Сентябрь	01.09.2020	Послание Главы государства народу Казахстана	1	1

На основании проведенного анализа сделаны следующие выводы:

- активность государства в направлении *медицинского регулирования* кризиса высока в первые месяцы кризиса и по своему характеру имеет более комплексный характер. В то время, как меры точечного характера, определенные события, связанные с усилением эпидемиологического контроля, характерны для более поздних периодов;
- для антикризисного менеджмента в *образовании* характерно принятие мер точечного характера, причем временной разброс дат шире, он охватывает период с марта текущего года по настоящее время;
- анализ событийного ряда позволяет говорить о том, что *меры социального характера* оказались не столь активны, их гораздо меньше как по числу, так и по характеру применения;
- в области *организации государственной службы* просматривается ситуация, аналогичная социальному регулированию. Основные события носят точечный характер, нет событий, которые имеют программный и протяженный характер;
- *антикризисная экономическая политика*, как показывает событийный анализ, связана, главным образом, с принятием документов программного характера;
- в отдельную область анализа выделены меры в области *логистики*, так как именно вопрос контроля передвижений определяет построение стратегии борьбы с коронавирусной инфекцией. Тип мер однообразен и связан с открытием или закрытием сообщения.

Анализ проводился, исходя из набора ситуативных рядов данных, имеющих отношение к событиям общереспубликанского характера. Сделан вывод **о перекосе в сторону локальных и точечных мер реагирования**, на основании того, что число событий, имеющих пролонгированный или программный характер, меньше мер ситуационного регулирования. Проведенный анализ показывает, что **эффективность мер антикризисного регулирования невысока в части системности, периодичности и равномерного распределения по сферам управления.**

Выявлен пробел, связанный с применением мер социального регулирования и поддержки населения, что подтверждается и данными проведенного социологического опроса, который показал, что **граждане не чувствуют в достаточной мере поддержку со стороны государства в период пандемии.**

Еще одним вариантом интерпретации может стать **визуализация событийных рядов**, дающая четкое видение причинно-следственной связи между управленческим действием и результатом (*рисунок 9*).

Комплексный план по восстановлению экономического роста на 2020 год.	Введен режим ЧП с 16.03.20 по 11.05.20 в связи с коронавирусной пандемией	Программа льготного кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства	Дорожная карта занятости	Экономика простых вещей 5 пакет мер	Комплексный план по восстановлению экономического роста на 2020 год.	Дорожная карта бизнеса-2025
Дата	16 марта 2020	20 марта 2020	27 марта 2020	21 апреля 2020	19 мая 2020	30 июля 2020
Результат	По итогам 5 месяцев ВВП снизился на 1,7%. Производство товаров выросло на 4,8%. Производство услуг сократилось на 6,2%. Годовая инфляция составила 6,7%	Для реализации выделено 600 млрд. тенге через размещение обусловленных вкладов в банках второго уровня. Механизм поддержки реализуется путем предоставления банками второго уровня льготных кредитов .	На обеспечение занятости в рамках «Дорожной карты занятости на 2020-2021 годы» выделено 45 млрд тенге на реализацию 325 инфраструктурных проектов .	Одобрено 2492 проекта на сумму 603 млрд тг, просубсидировано 2192 проекта на сумму 364,5 млрд тг.	Состоит из 10 направлений и 172 системных и отраслевых мер .	Поддержка предпринимательства в рамках «Дорожной карты бизнеса-2025» -0,9 млрд тенге.

Рисунок 9. Пример построения событийного ряда

Для оценки эффективности работы государственных органов и структур в период пандемии был проведен **корреляционный анализ** между данными социологического опроса по вопросам № 1 «Как Вы оцениваете работу государственных органов и структур в период пандемии» и № 19 «Скажите, пожалуйста, насколько Вы доверяете источникам информации об эпидемиологической ситуации о мерах государственной поддержки».

В таблице 4 показана многофакторная взаимосвязь между оценкой работы государственных органов и доверием к источникам информации.

Таблица 4. Многофакторная взаимосвязь между оценкой работы государственных органов и доверием к источникам информации

Источники информации	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Официальные сайты	0.173501	0.029937	5.796	8.11E -09 ***
Facebook	-0.04855	0.032265	-1.505	0.133
Instagram	0.054932	0.03426	1.603	0.109
VK	-0.02824	0.040322	-0.7	0.484
Одноклассники	0.185076	0.03731	4.96	7.74E -07 ***
Телевидение	0.060578	0.037339	1.622	0.105
Радио	-0.03733	0.037549	-0.994	0.32
Youtube	-0.01325	0.035264	-0.376	0.707
Мессенджеры	0.005244	0.0318	0.165	0.869
Газеты	0.014013	0.037539	0.373	0.709
Официальные трансляции брифингов в СЦК и на региональном уровне	0.131615	0.032139	4.095	4.42E -05 ***
Родственники и семья	0.173501	0.029937	5.796	8.11E -09
Друзья	-0.04855	0.032265	-1.505	0.133
Соседи	0.054932	0.03426	1.603	0.109
Пропущенные значения	1.873841	0.078848	23.765	< 2e -16 ***
Multiple R -squared: 0.2058				
Примечание: Уровень p -value: *** - 0.000 ** - 0.001 * - 0.005				

Проведённый анализ показывает, что **повышение оценки работы государственных органов и структур в период пандемии связано с ростом доверия к следующим источникам:** официальные сайты, «Одноклассники», официальные трансляции брифингов в СЦК и на региональном уровне. Так, с ростом доверия к данным источникам на 1% растёт оценка работы государственных органов и структур на 0,17%, 0,18% и 0,13% соответственно. Уровень p-value 99,9%.

$$\text{Оценка}_{\Gamma} = 0,17 \text{Доверие}_{\text{оф. сайты}} + 0,18 \text{Доверие}_{\text{одноклассники}} +$$

При этом стоит отметить, что официальным сайтам низкую оценку чаще всего ставят представители частного сектора: 43% из респондентов, поставивших 1 балл, и 39% из респондентов, поставивших 2 балла (рисунок 10).

В то же время, из всех респондентов, поставивших 5 баллов уровню доверия официальным сайтам, 37% принадлежит государственным и неправительственным служащим, и лишь 26% – частному сектору.

Доверяют официальным трансляциям из всех респондентов, поставивших 1 балл, 43% – представители частного сектора; среди респондентов, поставивших 5 баллов, – 43 % представители государственной службы и 30% – неправительственных организаций.

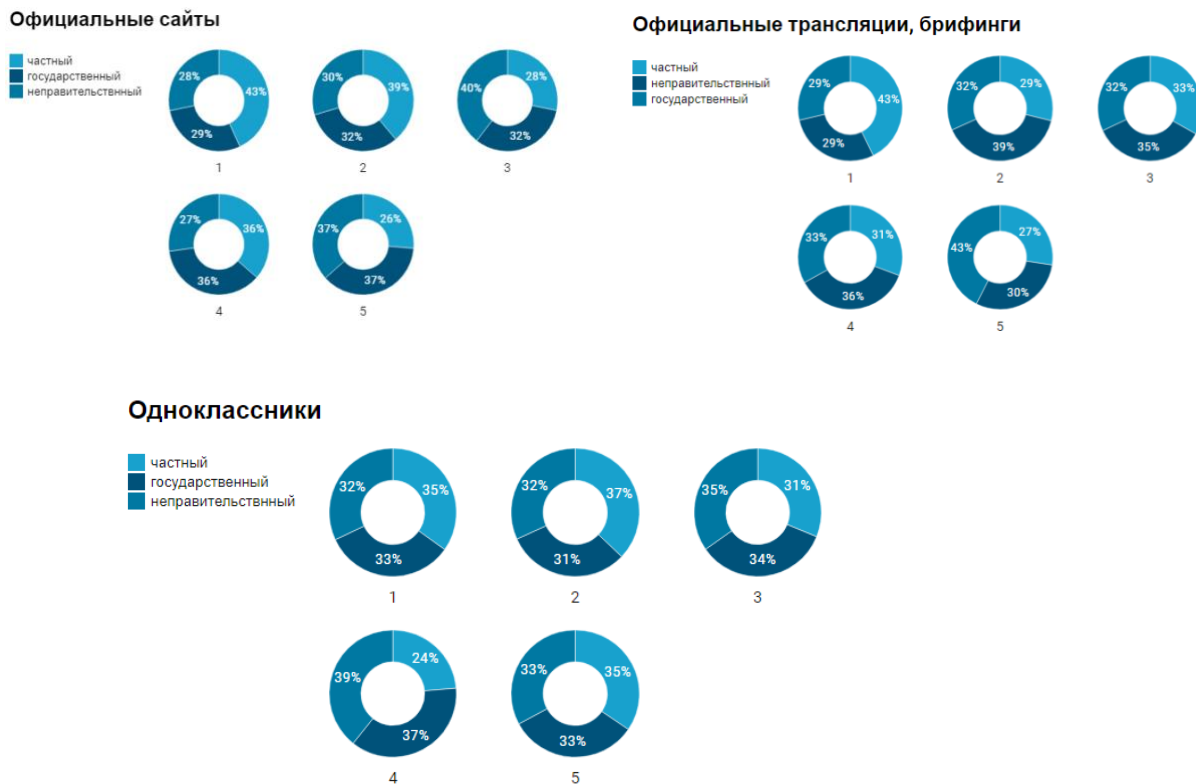
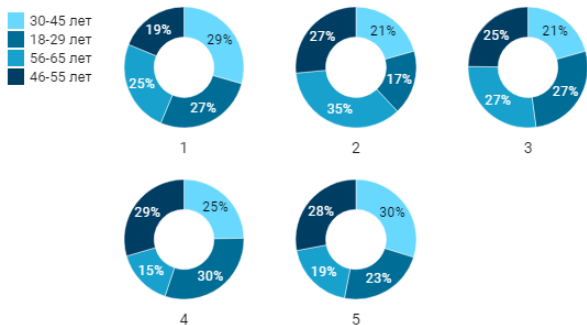


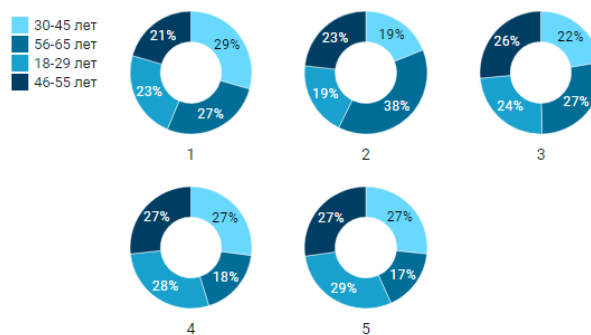
Рисунок 10. Оценка уровня доверия в разрезе секторов **Error! Reference source not found.**

Рассматривая в возрастном контенте, заметно, что оценивших официальные трансляции и брифинги на 1 балл – 29% в возрасте от 30 до 45 лет, оценивших на 5 баллов – 30% в возрасте 30-45 лет. Официальные сайты на 1 балл оценили 29% в возрасте от 30 до 45 лет, меньше всего официальным сайтам доверяют респонденты в возрасте от 56 до 65 лет – 17% (рисунок 11).

Официальные трансляции, брифинги



Официальные сайты



Одноклассники

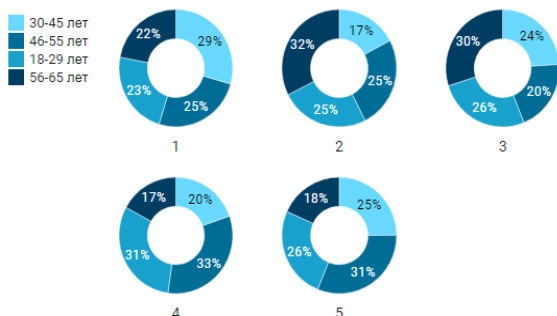


Рисунок 11. Оценка уровня доверия в разрезе возрастов

Меньше всего доверяют «Одноклассникам» (5 баллов) респонденты в возрасте 56-65 лет (18%), при этом 31% респондентов, высоко оценивших доверие – в возрасте от 46 до 55 лет.

Дисперсионный анализ позволяет найти различия в средних значениях для групп. При анализе эффективности управления применение данного метода позволяет показать особенности и тенденции восприятия представителей разных социальных групп, исходя из определенного набора параметров. В рамках данного исследования проведен дисперсионный анализ данных результатов экспертного опроса (рисунок 12).

Результат распределения показывает: оценка экспертами эффективности государственных органов не различается от оценок трудностей, с которыми столкнулись эксперты с переходом на удалённый режим работы. В то же время, заметно отклонение от общей тенденции, взаимосвязь психологических трудностей, с которыми столкнулись эксперты, и оценки эффективности государственных органов. **Дисперсионный анализ показал влияние психологических факторов на оценку эффективности деятельности государственных органов в дистанционном режиме и важность учёта данных факторов.**

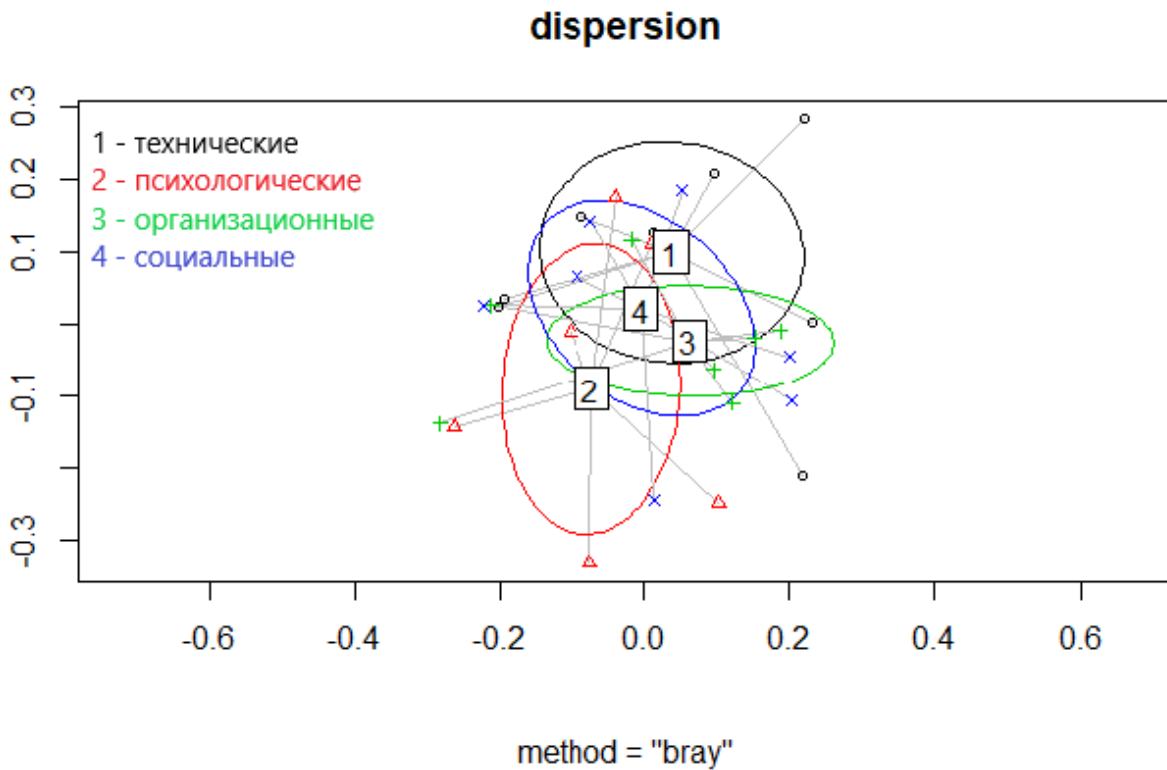


Рисунок 12. Дисперсионное распределение оценки эффективности государственных органов в зависимости от разновидностей трудностей

Оценка эффективности работы государственных органов в период пандемии «высоко» и «положительно» коррелирует с частотой получения ответов от респондентов, что «Оценка скорее положительная, выражается одобрение по ключевым моментам» и «Оценка положительная, высокий уровень доверия власти» (таблица 5).

Таблица 5. Оценка эффективности работы государственных органов в период пандемии

Характеристика оценки	Estimate	Std.	Error	t -value	Pr(> t)
Резко негативная оценка, рост социальной напряженности	1.7500	0.9174	1.908	0.068	
Оценка скорее негативная, большинство недовольны работой госорганов	1.1818	0.8143	1.451	0.1591	
Оценка скорее положительная, выражается одобрение по ключевым моментам	1.8333	0.8091	2.266	0.0324	*
Оценка положительная, высокий уровень доверия власти	3.0000	1.2974	2.312	0.0293	*
(Intercept)	1.0000	0.749	1.335	0.1939	
Multiple R -squared: 0.2519					
Примечание: Уровень p -value: *** - 0.000 ** - 0.001 * - 0.1					

Проведённый **регрессионный анализ** показывает, что *представители НПО* часто сталкивались с *организационными проблемами* в период пандемии, коэффициент отрицательный 1,8 (таблица 6).

Таблица 6. Частота возникновения организационных проблем в зависимости от вида деятельности респондентов

Характеристика оценки	Estimate	Std.	Error	t -value	Pr(> t)
(Intercept)	1.8	0.6499	2.77	0.0102	*
МИО	-0.3	0.7959	-0.377	0.7093	
НПО	-1.8	0.919	-1.959	0.0591	*
Бизнес	-0.6	0.7959	-0.754	0.4577	

Multiple R -squared: 0.2519

Примечание:
 Уровень p -value:
 *** - 0.000
 ** - 0.001
 * - 0.1

При этом оценки эффективности государственных органов со стороны НПО значительно отличаются от оценок представителей центральных и местных государственных органов, а также бизнеса (рисунок 13).

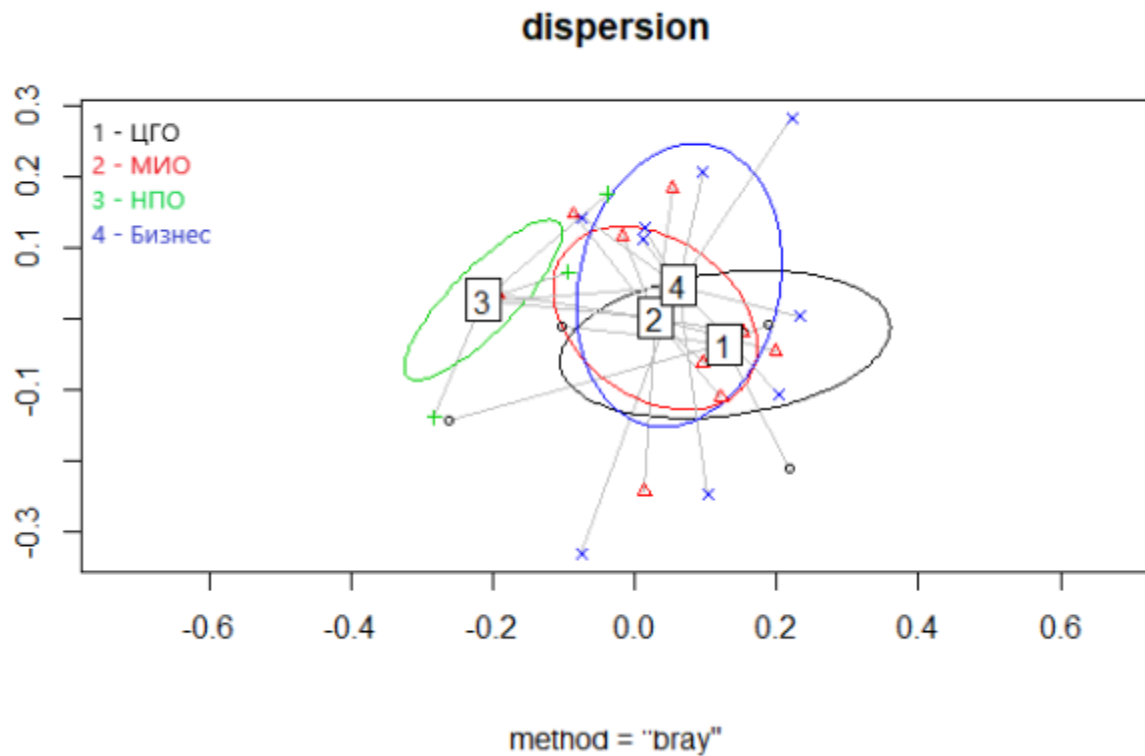


Рисунок 13. Дисперсионное распределение оценки эффективности государственных органов в зависимости от сферы занятости экспертов

Проведенный дисперсионный анализ позволяет увидеть, как участники экспертного опроса оценивают эффективность работы государственных органов. На основе построенной модели видно, что мнение экспертов из сферы НПО имеет определенные различия с мнением об оценке эффективности представителей ЦГО, МИО и бизнеса. Таким образом, методами моделирования подтверждается одна из гипотез исследования, связанная с **необходимостью более активного привлечения к кризис-менеджменту представителей общественного сектора**. На примере представленной модели показаны возможности применения одного из видов факторного анализа для определения критериев эффективности государственного управления.

Одним из действенных инструментов моделирования факторов эффективности мер государства является **кластерный анализ**. В рамках указанного исследования методом кластерного анализа данных была проведена **оценка потенциала общественного доверия институтам государственной власти**.

Остановимся подробнее на технике проведения. На основании набора данных, полученных в результате массового опроса построена таблица типа «объект – признак», где объектами являются заполненные респондентом анкеты, а признаками – их мнения по различным вопросам анкеты. Каждый признак порождает на множестве анкет разбивку респондентов по числу градаций данного признака. В социологических опросах, кроме процентного соотношения голосов, есть необходимость считать не количество человек, которые ставят определенную оценку от 1 до 5, а меру сходства, то есть определять группы людей, которые думают примерно одинаково. Для выявления на основе данных опроса некоторых реально существующих взаимосвязей признаков и порождения на этой основе их типологии можно использовать процедуры кластерного анализа [62].

Исходный набор данных для кластеризации содержит информацию о среднем уровне восприятия эффективности управления организаций государственного и квази-государственного секторов по 17 регионам Казахстана. Данные получены после кодировки ответов респондентов на вопрос № 4 анкеты «Оцените от 1 до 5 эффективность работы центральных государственных органов и квази-государственного сектора в условиях пандемии». Оценка дискретная от 1 до 5, где 1 – совершенно неэффективно и 5 – эффективно.

В таблице 7 содержится кодировка государственных и квази-государственных органов.

Таблица 7. Кодировка государственных и квази-государственных органов

Государственный (квази-государственный) орган	№ переменной
Межведомственная комиссия по нераспространению коронавируса	1
Министерство здравоохранения	2
Министерство образования и науки	3

Министерство торговли и интеграции	4
Министерство национальной экономики	5
Министерство внутренних дел	6
Министерство труда и социальной защиты населения	7
Министерство информации и общественного развития	8
Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности	9
Национальная палата предпринимателей РК «Атамекен»	10
СК «Фармация»	11
Фонд медицинского страхования	12

Исходные данные для анализа, содержащие коды региона и средние уровни восприятия эффективности управления организаций государственного и квази-государственного секторов по 17 регионам Казахстана, приведены в таблице 8. Она содержит выставленные жителями регионов средние оценки по каждому государственному и квази-государственному органу. По строкам закодированы номера регионов по столбцам органы управления.

Таблица 8. Исходные данные для анализа

Р а г и о н	Межвед омствен ная _комисс сия	Министе рство _внутрен них_дел	Министерство_информации_и_общественного_развития	Министерст во_ национально й_ экономики	Министерст во_ образова ния_и_ науки	Министерст во_ торговли_и_ интегра ции	Министерство_ труда_и_ _социальной_защ иты_населения	Министерство_ цифрового_ развития_ инноваций_и_ _аэрокосм_пром	Министе рство_зд равоохра нения	НПШ _РК_ «Атам екен»	СК _«Ф арма ция»	Фонд_ медцинс кого _страхо вания
1	2,65	2,85	2,75	2,57	2,65	2,70	2,60	2,72	2,62	2,54	2,20	2,35
2	2,67	2,82	2,69	2,49	2,67	2,58	2,63	2,55	2,74	2,62	2,10	2,26
3	2,88	2,99	2,81	2,61	2,78	2,93	2,77	2,65	2,91	2,93	2,61	2,71
4	3,08	3,16	2,99	2,86	2,95	3,00	2,85	3,00	3,08	2,90	2,50	2,76
5	2,61	2,80	2,74	2,35	2,74	2,54	2,69	2,67	2,74	2,69	2,43	2,65
6	2,63	2,72	2,91	2,69	3,00	2,81	3,13	2,59	2,81	2,78	2,34	2,47
7	2,74	2,73	2,82	2,56	2,86	2,50	2,85	2,71	2,82	2,73	2,50	2,78
8	3,18	3,28	3,18	3,10	3,20	3,00	3,13	3,04	3,31	3,08	2,77	2,73
9	3,08	3,15	3,19	3,07	3,08	3,09	3,17	3,15	3,11	3,13	2,69	2,89
10	3,04	3,04	2,96	3,09	3,09	2,91	3,20	3,09	3,32	3,05	3,02	3,34
11	3,02	2,97	3,13	2,77	2,95	2,95	2,93	2,95	2,97	2,92	2,65	2,72
12	3,33	3,42	3,35	3,30	3,28	3,28	3,33	3,28	3,26	3,33	3,05	3,16
13	2,83	3,26	2,87	2,79	3,36	2,66	3,15	2,85	2,87	2,72	2,45	2,53
14	2,60	2,79	2,77	2,52	2,80	2,66	2,63	2,61	2,52	2,54	2,06	2,23
15	3,15	3,31	3,29	3,25	3,08	3,42	3,04	3,10	3,29	3,04	3,04	3,00
16	3,43	3,52	3,52	3,29	3,19	3,14	3,76	3,57	3,38	3,29	3,33	3,38
17	3,00	2,91	2,88	2,96	3,00	2,80	2,93	2,97	3,07	2,91	2,81	2,89

Благодаря использованию статистического инструментария, все регионы были разбиты на классы, исходя из определенного набора параметров.

Целью данного анализа является разбивка регионов на классы, каждый из которых соответствует определенной рискованной группе. Наблюдения, попавшие в одну группу, характеризуются одинаковым уровнем потенциала конфликтности (*активности*). Кластерный анализ позволяет выявить группы

(кластеры) объектов по заданным переменным. Программа при этом автоматически определяет количество существующих кластеров.

Все регионы разбиты на три кластера согласно номерам, приведенным в таблице 9. Например, с1-Нур-Султан, с3-Шымкент.

Таблица 9. Результаты кластерного анализа

Регион	Среднее	Станд. отклонение	Кластер	Среднее по кластеру
1.Нур-Султан	2,6	0,1675327	1	2,638
2.Алматы	2,57	0,1961959	1	
5. Актюбинская область	2,64	0,1290404	1	
6. Алматинская область	2,74	0,2089834	1	
7. Атырауская область	2,72	0,1224471	1	
14. Мангыстауская область	2,56	0,2105728	1	
3. Шымкент	2,8	0,1262698	2	2,886
4. Акмолинская область	2,93	0,1687132	2	
11. Карагандинская область	2,91	0,1286429	2	
13. Кызылординская область	2,86	0,2638212	2	
17. Туркестанская область	2,93	0,0755344	2	
8. Восточно-Казахстанская область	3,08	0,1724415	3	3,183
9. Жамбылская область	3,07	0,1338877	3	
10. Западно-Казахстанская область	3,1	0,1248582	3	
15. Павлодарская область	3,17	0,1330804	3	
16. Северо-Казахстанская область	3,4	0,1666194	3	
12. Костанайская область	3,28	0,0910647	3	

Визуализация кластерного анализа на карте представлена на рисунке 14.

Интерпретация результатов кластерного анализа:

Первый кластер (6 регионов): г. Нур-Султан, г. Алматы, Актюбинская, Алматинская, Атырауская, Мангыстауская области. Респонденты регионов, входящих в это кластер, наиболее низко оценивают эффективность деятельности гос. органов в период пандемии. Кластер характеризует **регионы с конфликтогенным потенциалом (гражданской активностью)** – в среднем, на уровне 2,638.

Второй кластер (5 регионов): г. Шымкент, Акмолинская, Карагандинская, Кызылординская, Туркестанская области. Кластер характеризует **регионы со средним фактором конфликтогенного потенциала (гражданской активности)** – в среднем на уровне 2,8.

Третий кластер (6 регионов): Восточно-Казахстанская, Жамбылская, Западно-Казахстанская, Павлодарская, северо-Казахстанская, Костанайская области. Кластер характеризует **регионы с наиболее низким фактором конфликтного потенциала (гражданской активности)** – в среднем на уровне 3,18.

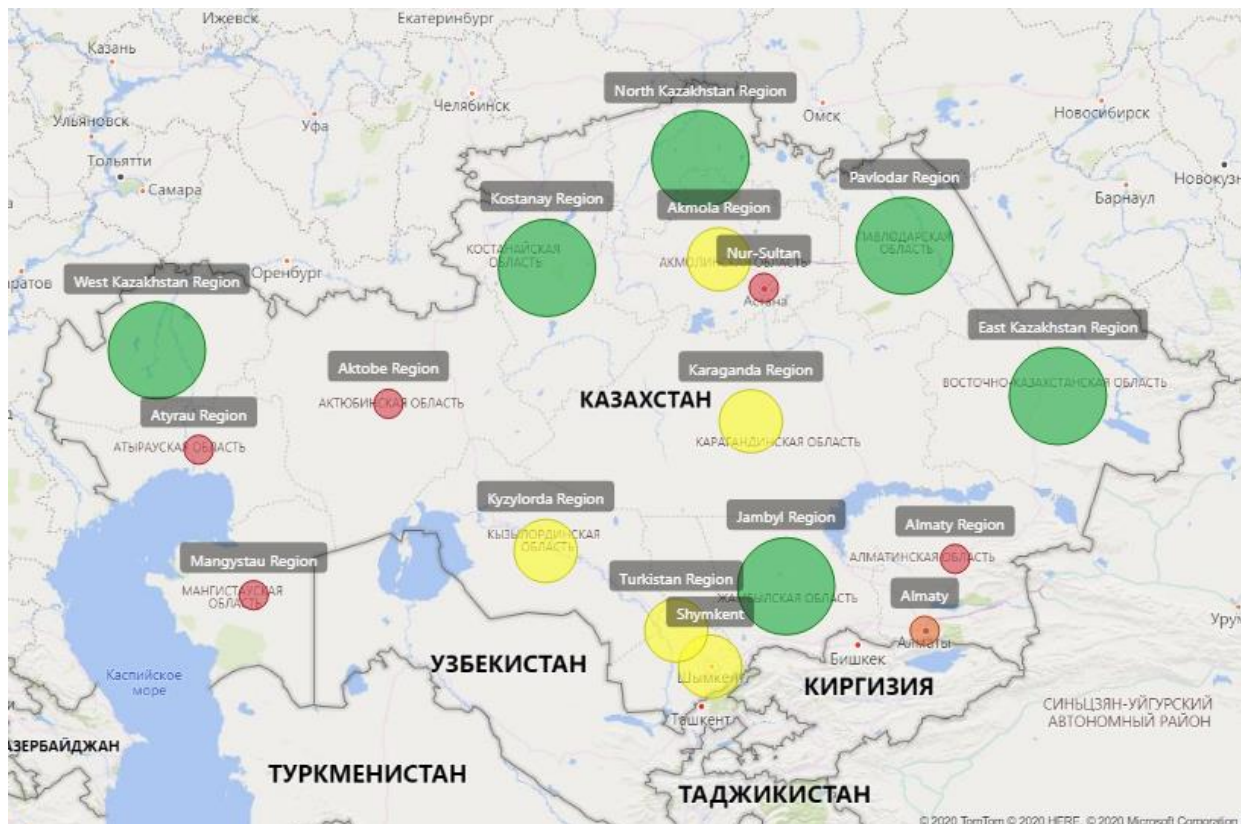


Рисунок 14. Картограмма результатов кластерного анализа.

Кластеризация позволила замерить **уровень социальной конфликтности (напряженности) в территориальном разрезе**. Социальная конфликтность определяется как совокупность напряженностей социального, ментального и социально-психологического характера, которые при определенных условиях могут привести к конфликтам в обществе. Конфликтность – это рассогласования, неудовлетворенные ожидания, напряженности, вызываемые действиями различных социальных общностей или политических лидеров [63].

Результаты кластерного анализа показали зоны, где **высока вероятность социальных конфликтов**, что позволяет выработать набор превентивных мер по их предотвращению. С другой стороны, «красные регионы» являются потенциально перспективными с точки зрения **развития гражданского общества**. «Зеленые регионы» имеют **выраженный уровень социального**

оптимизма в силу действия других факторов: плотность населения, экономическая ситуация, обеспеченность медикаментами и др.

Информация, полученная в результате кластерного анализа, может являться доказательной базой для взвешенного принятия решений органами государственной власти. Речь идет о правильной интерпретации результатов любого анализа и **внедрения подходов и принципов дифференцированного управления и организации коммуникации с населением.**

База данных моделирования может стать доказательной основой для разработки **коммуникативной стратегии в условиях кризиса.** Критериями измерения эффективности коммуникационной деятельности государственного органа являются информационная открытость, степень активности медиа, уровень доверия информации, поступающей к гражданам со стороны данного органа.

Для показателя, характеризующего «взаимодействие с обществом на всех этапах разработки и реализации политики для максимизации соответствия ее общественным запросам (P₃)» можно использовать индекс **«Учёт мнения населения и подотчётность государственных органов (Voice and Accountability)».** Индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства и других органов власти, степень независимости прессы, оценку уровня свободы слова, свободы объединений, других гражданских свобод.

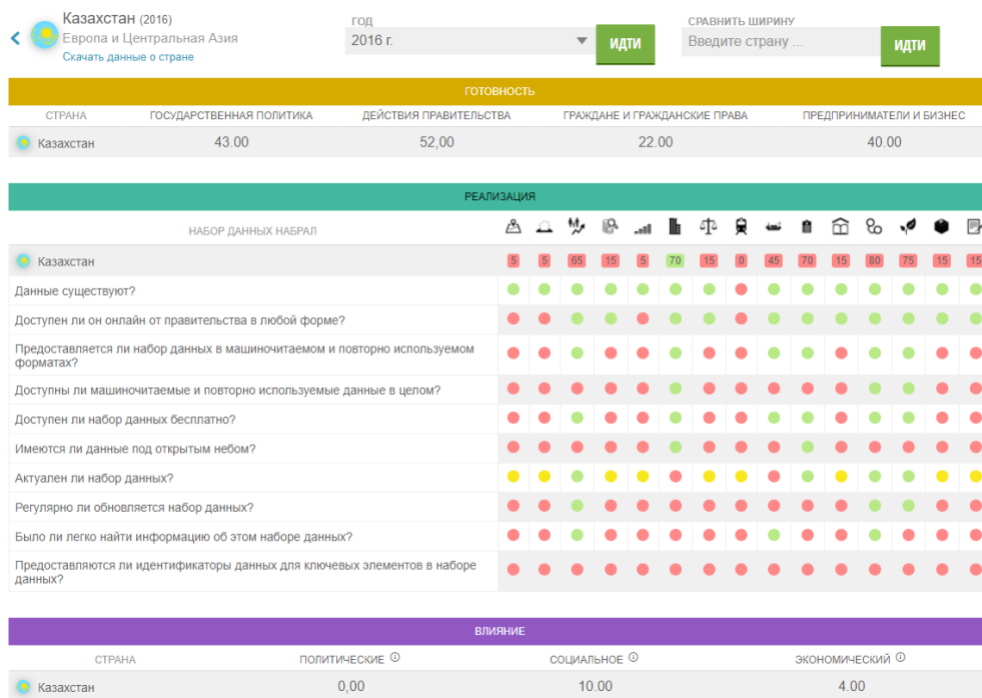
Для показателя, характеризующего «информационную открытость власти (P₄)», можно использовать **международные рейтинги информационной активности** E-Government Development Index [64], The Networked Readiness Index [65], Open Data Barometer [66], The Global Innovation Index [67].

Анализ динамики в данных рейтингах является показательным при оценке эффективности государственных органов через призму их открытости и доступности баз данных. К примеру, ухудшение показателей в Open Data Barometer (ODB) (с 37 места в 2013 году, 49 – 2014 год, 56 – 2015 год, 59 – 2016 год и неучастие Казахстана в рейтингах 2017 года) может являться показателем недостаточно эффективной работы в части использования открытых данных в государственном управлении, бизнесе и некоммерческом секторе Казахстана, и избирательностью его участия в международных процессах в сфере развития Открытого правительства.

Барометр открытых данных – это международный индекс, который определяет, насколько страны готовы открывать данные. Он состоит из трёх частей. Вначале анализируется законодательная база на предмет наличия закона о доступе к информации, защите личной жизни, свободе слова, оценивается качество исполнения. Проверяется, налажена ли связь между правительственными органами, частным бизнесом, гражданским обществом и журналистами. Вторая

часть барометра рассматривает, как можно получить важные данные – земельный кадастр, график транспорта, информацию о госбюджете и госзакупках, а также проверяют их открытость (насколько часто обновляются, есть ли лицензия, бесплатны ли данные). В третьей части рассматривается влияние на реальную жизнь, насколько наличие этих данных развивает бизнес и организации.

Изучение позиций Казахстана и Швеции за 2016 год позволяет сделать выводы о готовности стран к использованию открытых данных по 4 направлениям, дает возможность выявить проблемы и зоны роста страны (рисунок 15) [68].



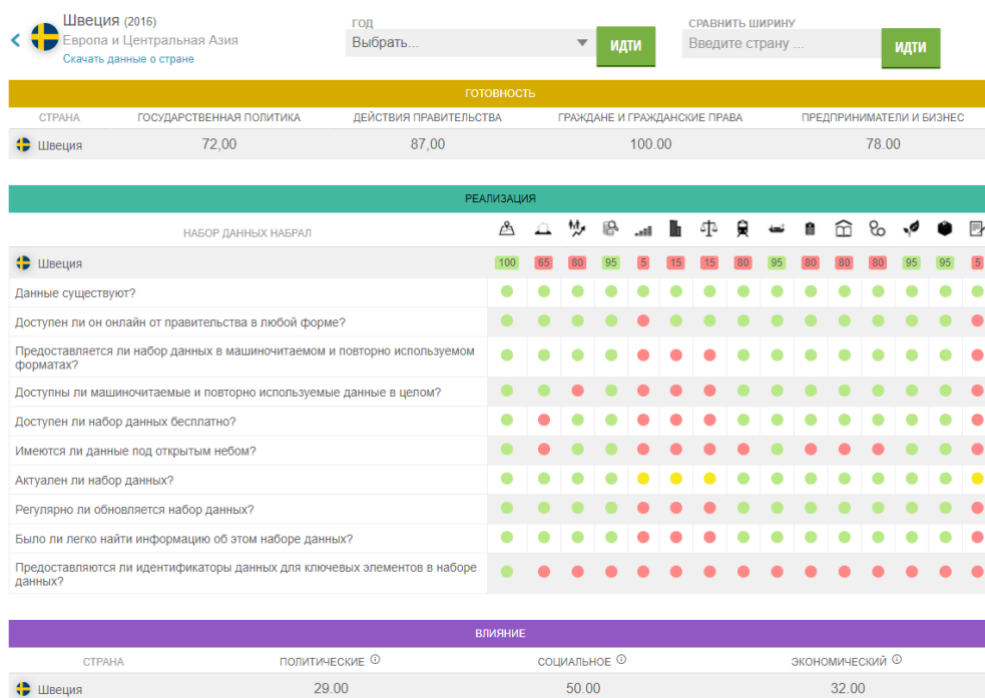


Рисунок 15. Данные рейтинга ODB за 2016 год по Казахстану и Швеции [68]

Проведена оценка открытых данных по **ODB** в баллах (рисунок 16). Оценка влияния открытых данных на политику в Казахстане незначительна – ноль, а в Швеции 29 баллов. Наибольшее влияния в обеих странах оказывается на социальную сферу (32/4), затем на бизнес (50/10).

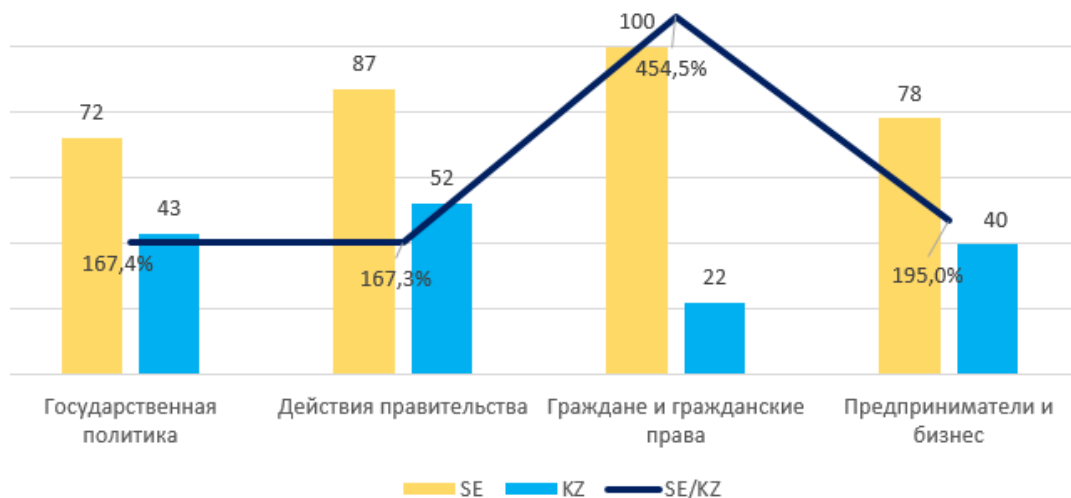


Рисунок 16. Оценка готовности к внедрению открытых данных (составлено на основе [68])

По оценкам **готовности страны к использованию открытых данных** Казахстан отстает от Швеции по секторам: государственная политика – на 167,4%, действия правительства – на 167,3%, граждане и гражданские права – на 454,5%,

предприниматели и бизнес – на 195,0%. Наиболее значимые различия наблюдаются в секторах «граждане и гражданские права» и «предприниматели и бизнес» (рисунок 17).

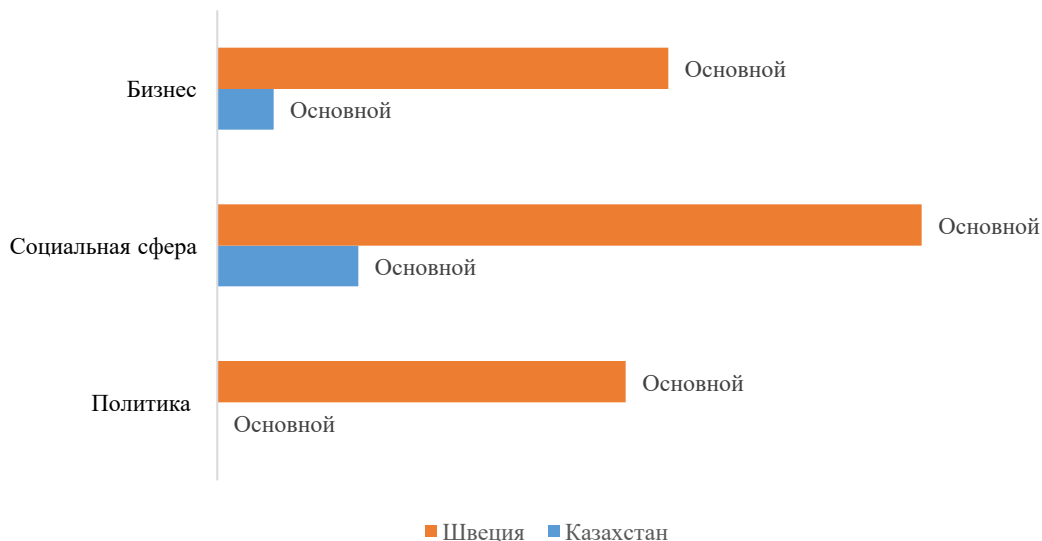


Рисунок 17. Оценка влияния открытых данных (составлено на основе [68])

По индексу *E-Government Development Index* (EGDI) наблюдается улучшение позиций Казахстана, как лидера среди стран Содружества Независимых Государств (СНГ) и развивающихся стран, не имеющих выхода к морю. В отчете «Обзор электронного правительства ООН за 2020 год» отмечается положительное влияние государственной программы «Цифровой Казахстан» за 2018-2022 годы. Множество проектов программы начало приносить положительный экономический эффект [69]. За последние два года количество государственных услуг в Казахстане, доступных в цифровом виде, выросло до 83%. Telegram-бот обрабатывает 26 сервисов.

Индексы EGDI по развитию электронного правительства Казахстана включают в себя: индекс онлайн-услуг (OSI), индекс телекоммуникационной инфраструктуры (ТИ) и индекс human-computer interaction (HCI). Лидеры роста по этому индексу являются Дания, Южная Корея и Эстония. Казахстан имеет индекс EGDI 0,8375, что соответствует достаточно высокому уровню цифрового развития.

Авторы отчета ООН высоко оценили текущие программы обучения государственных служащих «Цифровой Казахстан». **Индекс электронного участия** Казахстана (EPI) поднялся на 16 позиций, заняв 26-е место. EPI лежит в основе концепции «слышащего государства», предложенной Президентом К.-Ж. Токаевым [70]. Он измеряет вовлеченность граждан в процесс принятия решений, оценивает прозрачность и открытость деятельности государства.

У Казахстана достаточно высокий потенциал для улучшения использования открытых данных. Целью проекта «Открытые данные» в Казахстане является внедрение принципа открытости, доступности и возможности повторного использования данных, генерируемых в процессе своей деятельности государственными, квази-государственными организациями, а также организациями с государственным участием. Основными задачами портала «открытых данных» являются:

- снижение нагрузки на государственные органы;
- повышение уровня информированности населения о ключевых и социально значимых направлениях деятельности государства;
- построение более открытой, доступной и конкурентоспособной экономики;
- сокращение затрат граждан и представителей МСБ на поиск необходимых данных;
- улучшение качества жизни населения посредством использования новых приложений на основе открытых данных;
- достижение целевых индикаторов, указанных в официальных документах страны.

Открытие доступа к данным имеет экономические и социальные преимущества. Некоторые из наборов ценных данных включают данные о транспорте, картографии, здоровье, окружающей среде, демографии, и данные о чрезвычайных ситуациях в реальном времени. Открытые данные способствуют установлению связей между государственным, частным и исследовательским секторами, стимулируют деловую активность и развивают знания, которые могут принести пользу всем гражданам. Также помогают в разработке решений, основанных на фактах, ведущих к более информированной политике, исследованиям и социальным результатам [71].

Успешные кейсы, связанные с реализацией проектов по «Открытым данным», демонстрируют многие страны мира. Исследование TASC в Ирландии показало, что доход представителей МСБ от повторного использования государственных данных составляет от 101-486 млн долл. США год. В Канаде доступ к открытым данным позволил провести анализ и обнаружить потери 3,2 млрд долл. США от мошеннических действий с благотворительными фондами. В США реализован проект, который позволяет найти жилье с учетом продолжительности поездки до работы.

Лучшие практики использования открытых данных можно посмотреть на электронном ресурсе www.benefits.gov [72] – это онлайн-ресурс, который помогает любому гражданину США найти федеральные льготы, на которые он имеет право. Такой же сайт по социальным льготам, охватывающий все государственные и частные программы, необходим и в Казахстане, особенно в условиях пандемии коронавируса. **Наличие единого источника данных сокращает время и**


затраты на поиск информации, позволяет устранить информационную асимметрию, повышает степень удовлетворенности населения, а значит и улучшает качество госуправления.

Существуют оценки совокупного экономического эффекта от использования приложений на основе открытых данных, например, в сфере общественного транспорта Москвы. Экономический эффект от их использования составил более 58 млрд руб. в год [73].

Информационное сопровождение участия Казахстана в международных рейтингах остается на крайне низком уровне. **С целью повышения оперативности управления целесообразно сформировать общедоступную базу данных с рейтингами по различным индикаторам, по годам с соответствующими аналитическими отчетами.** Например, на сайте АО Национальный инфокоммуникационный Холдинг «Зерде» на 07.11.2020 года в разделе Международные рейтинги в ИТК сфере доступен отчет лишь за 2017 год [74]. *(рисунок 18)*, что свидетельствует об ограничении доказательной базы для принятия управленческих решений и анализа.

zerde.gov.kz/account-delete/Международное%20сотрудничество/Международные%20рейтинги%20в%20ИКТ%20сфере.pdf

Международные рейтинги в ИКТ сфере



Аналитический обзор №7
«РАЗРАБОТАНО»
 Заместитель Председателя Правления
 АО «Национальный инфокоммуникационный
 Холдинг «Зерде»

_____ Ж. Жахметова

« » _____ 2017 г.

М.П.

Астана, 2017 г.


zerde.gov.kz/activity/marketing-and-promotion/data-collection-on-ict-.php

ZERDE 12 DIGITAL KAZAKHSTAN О холдинге ▾ Деятельность ▾ Закупки ▾ Пресс-служба ▾ Реестр ИКТ Блог Председателя Контакты Q

Главная страница > Деятельность холдинга > **Международное сотрудничество**

Меню раздела

- > Международное сотрудничество
- > Базовая организация стран участников-государств СНГ
- > Сбор данных по ИКТ



Сбор данных по ИКТ стран СНГ, полученных в ходе проведения анализа в 2015 году

Сбор данных по международным отчетам

1. [Обзор по развитию ИКТ стран СНГ \(аналитический отчет, разработанный в 2015 году\)](#) ↓
2. [Применение технологии "Artificial Intelligence"](#) ↓
3. [Методы управления "Agile"](#) ↓
4. [Основные тренды развития ИКТ в мире с анализом применения в Казахстане](#) ↓
5. [Международные рейтинги в ИКТ сфере](#) ↓

Рисунок 18. Отчет в разделе «Международные рейтинги в ИТК сфере»

Считается, что открытые данные – это данные, которые свободно доступны и распространяются в Интернете бесплатно, формат таких данных является машиночитаемым, – их можно анализировать, сравнивать и соединять с другими данными из различных источников.

Если говорить об измерении эффективности государственного управления через оценку информационной открытости, то в Казахстане не наблюдается прогресса по доступу к информации. Этот факт отмечен в промежуточном докладе 20-го мониторингового заседания Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией [75].

Эта проблема актуализирована в связи с реализацией множества государственных программ, которые связаны со значительными государственными расходами. В этом направлении необходимо управлять государственными активами, мониторить и контролировать расход бюджетных средств. Необходимо оценить эффективность каждой программы и ее вклад в развитие экономики, в частности, в развитие конкретных хозяйствующих субъектов.

Необходим электронный реестр казахстанского предпринимательства, который будет содержать все компании, в том числе и те, которые получают меры государственной поддержки. По словам председателя правления НПП Э. Жумагазиева, в 2018 году не имеется списка компаний, которые получили в 2017 году субсидии от государства в Министерстве сельского хозяйства и в акиматах. Даже при наличии списка, будет сложно посчитать эффект от этих субсидий [76]. Таким образом, **актуализируется необходимость запроса на оценку государственных программ и формирования базы для обоснованного анализа данных.**

Стоит отметить, что бизнес-реестр уже функционирует в Национальном статистическом бюро Казахстана, необходимо лишь включить в него информацию о получивших государственную поддержку предприятиях: название программы, бюджет, дата получения, цель. **Эта база станет инструментом оценки госпрограмм и позволит производить замеры их эффективности с момента своего внедрения,** сопоставляя эти данные, например, с количеством работников или количеством публикуемых вакансий, объемом выплаченных налогов, экономической активностью предприятия. При этом данные должны отразиться в формах, публикуемых в открытом доступе статистических отчетов.

Открытость данных – источник для управляемых общественных изменений, она влияет на изменение правил поведения власти, повышая ее ответственность и эффективность, способствует качественному изменению самого общества. Закрытость, утаивание правды, монополия на информацию является основным оружием бюрократии, с помощью которого пытается навязать обществу свою волю, снижая общественный контроль. В тех странах, где люди имеют полноценную информацию о деятельности власти, снижается уровень коррупции, государственная машина соблюдает законы и работает более ответственно и эффективно.

Согласно подходам ОЭСР, государство можно считать открытым, когда бизнес, общественные организации и граждане могут:

- получать релевантную и доступную для понимания информацию;
- получать государственные услуги и взаимодействовать с государством;
- принимать участие в процессе принятия решений [77].

Исходя из проведенного анализа становится очевидным, что высокая эффективность управленческой деятельности является важнейшей составляющей оптимального развития социально-экономических и/или социально-политических структур. Эффективность характеризует не любое их взаимодействие, а лишь управляемое и это актуализируется в условиях пандемии. **В кризисной ситуации принимать эффективные управленческие решения становится невозможным, если они не будут основаны на принципах evidence-based policy (доказательной политики).** Основой для реализации доказательной политики и эффективного государственного управления являются четкие и понятные факты, открытые, современные, быстро функционирующие базы данных. **В разработке антикризисной стратегии государства необходимо активно использовать арсенал всех аналитических инструментов, формировать базу открытых данных для обеспечения качественной доказательной базы управленческих решений.**

2.2 Анализ влияния принятых государством мер в условиях пандемии на деятельность хозяйствующих субъектов в Казахстане

Важной частью реформирования государственного управления является анализ действенности принятых решений, оценка их эффективности должна выражаться через влияния мер воздействия на конкретных субъектов национальной макросистемы. Необходимо проводить анализ предпринятых мер правительством точно по целевой группе с выявлением конкретных эффектов. Это особенно актуально в условиях кризиса, для оперативного реагирования и принятия управленческих решений.

Для качественного анализа и оценки эффективности государственного управления необходима полноценная доказательная база, в том числе и данные статистики в формате длинных рядов, что требует доступа к ресурсам «big data». В частности, необходима содержательная информация по движению денежных ресурсов по отраслям и сферам и возможность отслеживания запланированных результатов реализуемых мер. В условиях кризиса проблема обеспечения доказательной базы в принятии качественных и оперативных управленческих решений актуализируется. В рамках данного исследования проведен анализ принятых мер государством в условиях пандемии на деятельность хозяйствующих

субъектов в Казахстане на основе использования *принципа доказательной политики*.

С 16 марта 2020 года в Казахстане в период чрезвычайного положения принят и реализуется пакет мер экономической и социальной поддержки экономики в целом в размере 5,9 трлн тенге, из которых: 3,34 трлн тенге за на поддержку хозяйствующих субъектов (*рисунок 19*).

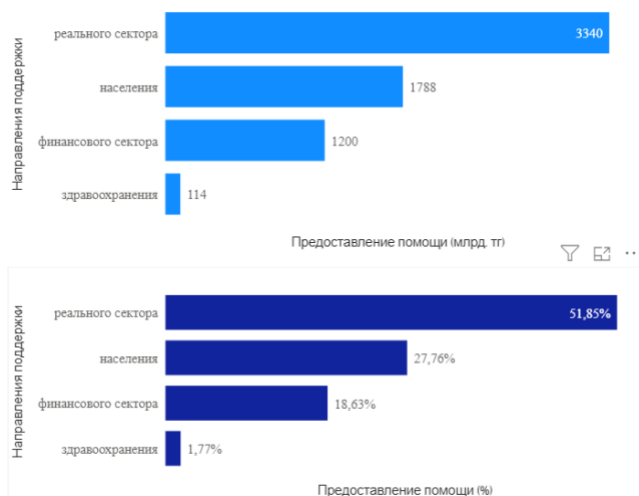


Рисунок 19. Предоставление помощи по направлениям

Объем государственных расходов на преодоление кризиса, по данным Евразийской комиссии, приводится на рисунке 20, детализированный по суммам с конкретизацией направлений и мер поддержки (*март, апрель, май 2020 года*) [78].

Так, наибольшая помощь оказана реальному сектору экономики – 51%, населению – 27%, финансовому сектору – 18%, здравоохранению – 1,77 от всей суммы выделенных средств. Основными мерами поддержки реального сектора является: льготное кредитование оборотного капитала субъектов бизнеса под 8% и расширение льготного кредитования инвестиционных проектов под 6% годовых (*программа «Экономика простых вещей»*); предоставление различных видов налоговых льгот, включая платежи с фонда оплаты труда; дополнительное финансирование по программе «Экономика простых вещей» для поддержки отечественных производителей; дополнительное финансирование на реализацию программы «Дорожная карта бизнеса» для усиления мер гарантирования; развитие социальной и инженерной инфраструктуры в сельских населенных пунктах в рамках проекта «Ауыл – Ел бесігі»; предоставление отсрочки по выплатам займов и кредитов для МСБ; субсидирование агропромышленного комплекса; дополнительное финансирование жилищного строительства (*рисунок 20*).

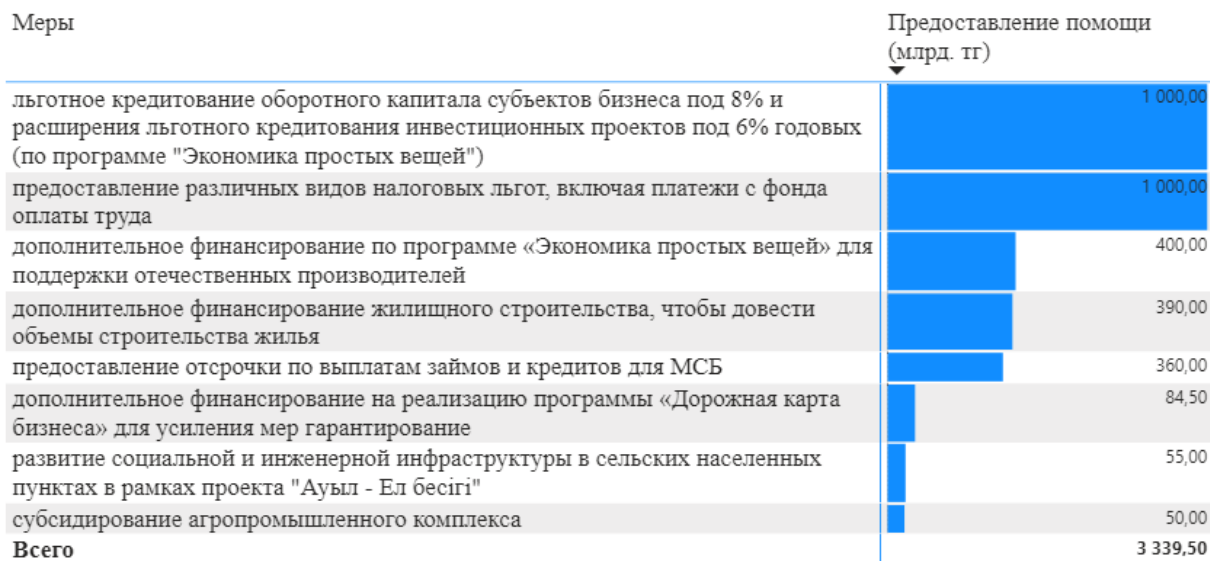


Рисунок 20. Распределение средств по мерам господдержки

Различные меры поддержки субъектов реального сектора позволили охватить 136 тыс. организаций, создать 240 тыс. новых рабочих мест, по дополнительному финансированию на реализацию программы «Дорожная карта бизнеса» для усиления мер гарантирования дополнительно создается около 16 тыс. рабочих мест, дополнительное финансирование жилищного строительства, позволит довести объемы строительства жилья в стране до 15 млн квадратных метров (таблица 10).

Таблица 10. Поддержка хозяйствующих субъектов

Меры	Предоставление помощи (млрд тг)	Предоставление помощи % ВВП	Оценка влияния меры
Поддержка хозяйствующих субъектов (всего)	3 341,50	4,85	
Предоставление различных видов налоговых льгот, включая платежи с фонда оплаты труда	1 000	1,45	Охвачено более 136 тыс. Организаций
Льготное кредитование оборотного капитала субъектов бизнеса под 8% и расширения льготного кредитования инвестиционных проектов под 6% годовых (по программе "Экономика простых вещей")	1 000	1,45	Создание около 240 тыс. новых рабочих мест.
Дополнительное финансирование по программе «Экономика простых вещей» для поддержки отечественных производителей	400	0,58	
Дополнительное финансирование на реализацию программы «Дорожная карта бизнеса» для усиления мер гарантирование	84,5	0,12	Предполагается дополнительно создать около 16 тыс. рабочих мест.

Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в сельских населенных пунктах в рамках проекта "Ауыл - Ел бесігі"	55	0,08	
Предоставление отсрочки по выплатам займов и кредитов для МСБ	360	0,52	
Субсидирование агропромышленного комплекса	50	0,07	
Дополнительное финансирование жилищного строительства, чтобы довести объемы строительства жилья	390	0,57	довести объемы строительства жилья в строительстве, чтобы довести объемы строительства жилья в стране до 15 млн квадратных метров

Данный анализ проведен по информации Евразийской экономической группы, приведенные данные не позволяют сделать полную оценку эффективности государственных мер и их результатов. Они представлены за короткий период, а также в результате анализа выявлены несоответствия по общим суммам и детализации по направлениям расходов. Так, рассчитанный по детализации общий объем потраченных средств составил 6441,3 млрд тенге (*вместо 5900 официально озвученных*), составляющий 9,33% ВВП (*вместо 8,6% официально озвученных*). Разница между приведенными цифрами составляет 543,3 млрд тенге [78]. Существует проблема информационного дефицита по оперативным данным антикризисных мер и результатов, а также форм ее предоставления и актуализации (*месяц, квартал*), систематизации и структуризации, это значительно усложняет анализ принятых государством и выявление конкретных эффектов. Тогда как антикризисная политика государства поддержки субъектов реального сектора разнообразна и включает различные механизмы и инструменты с финансовым обеспечением. В целях повышения эффективности использования бюджетных средств управления государственными активами необходимо на непрерывной основе контролировать движение денежных ресурсов с анализом их целевого использования.

Комплексный план по восстановлению экономического роста до 2020 года состоит из 164 мер по 10 направлениям (*20 мая 2020 года*) предусматривающий следующие направления поддержки [79]:

- налоговые стимулы;
- создание фонда развития промышленности;
- упрощение процедур кредитования МСБ;
- продвижение экспорта;
- поддержка внутреннего производства;

- гарантированный закуп сельхозпродукции.

В дополнение к Комплексному плану 18 июня 2020 года разработаны 43 дополнительные меры поддержки бизнеса по следующим направлениям [80]:

- упрощение закупок;
- развитие казахстанского содержания;
- расширение возможности финансирования лизинга сельхозтехники;
- расширение возможностей рефинансирования кредитов;
- развитие экспорта товаров;
- упрощение процедур (*внесены 200 поправок в 6 кодексов и 33 закона*);
- повышение безопасности сделок с недвижимостью;
- ускорение регистрации предприятий;
- сокращение процедур при подключении к электросетям;
- перевод в электронный формат ряда услуг;
- упрощение процедур при строительстве технически несложных объектов.

Принятые меры в зависимости от размера предприятия и временного периода изменяют деловую активность предприятий по-разному. Эти изменения можно интерпретировать как результат воздействия программ поддержки бизнеса для оценки их влияния на конкретные показатели в целом.

Так, с января 2020 года наблюдается непрерывный рост количества активных малых предприятий с марта по август месяц, соответственно с 98,3 до 194,3 тыс. единиц, с августа по октябрь месяц спад до 162,3 тыс. единиц. С января по июль месяц непрерывно увеличивается количество вновь зарегистрированных предприятий, с 43,7 до 49,8 тыс. ед. соответственно, далее идет спад до 48 тыс.ед. в октябре месяце. Число предприятий, находящихся в процессе ликвидации, сокращается с мая по октябрь месяц – с 6701 до 6288 ед. соответственно. Число предприятий, временно приостановивших свою деятельность, растет с января по октябрь месяц – с 97,3 до 103,4 тыс. ед. Соответственно [81] (*рисунок 21*).



Рисунок 21. Число малых предприятий по месяцам и статусу в 2020 году

Происходит непрерывный рост количества активных средних предприятий с марта по август месяц 2020 года – с 5828 до 5933 единиц соответственно, с августа по октябрь месяц – спад до 5904 единиц. С мая месяца непрерывно увеличивается количество вновь зарегистрированных предприятий. Число предприятий, временно приостановивших свою деятельность, остается примерно на одном уровне – 99 предприятий в месяц, число предприятий, находящихся в процессе ликвидации, также остается примерно на одном уровне – 30 предприятий в месяц (рисунок 22).



Рисунок 22. Число средних предприятий по месяцам и статусу в 2020 году

Происходит непрерывный спад количества активных крупных предприятий с января по октябрь месяц 2020 года, с 2288 до 2238 ед. соответственно. С марта по октябрь месяц непрерывно увеличивается количество вновь зарегистрированных предприятий с 20 до 29 предприятий соответственно. Число предприятий, временно приостановивших свою деятельность, уменьшалось с февраля по октябрь месяц – с 40 до 30 ед. соответственно. Число предприятий, находящихся в процессе ликвидации, находилось примерно на одном уровне – 12 предприятий в месяц (рисунок 23).



Рисунок 23. Число крупных предприятий по месяцам и статусу в 2020 году

Отметим, что по существующим статистическим данным сложно дифференцировать и оценить влияние государственных программ на экономическую активность предприятий. Важно выявлять и оценивать эффект каждой программы на показатели функционирования хозяйствующих субъектов. В частности, загруженность, режимы работы сотрудников предприятий (работающих неполный день, неполную неделю, простой и др.).

Крупный и средний бизнес формирует 80% всех налоговых поступлений и трудоустраивает более 60% трудоспособного населения страны. В связи с ухудшением логистики товаров, сырья и комплектующих, уменьшением спроса крупные и средние предприятия вынуждены ограничивать свою производственную деятельность, что отражается на занятости их работников.

МИО совместно с предприятиями разрабатывают меры для сохранения занятости, которые оформляются в виде дорожных карт, к сожалению, эффект от

этих мер не отражается в статистических данных, поэтому его сложно оценить. Так, за 2 квартал 2020 года численность работников крупных и средних предприятий, работающих неполный день или неполную неделю, увеличилась по сравнению с 1 кварталом на 2908 человек, или на 15%. Наибольший рост числа работающих неполный день или неполную неделю во втором квартале, по сравнению с первым, зарегистрирован в Акмолинской области – 1462 работника, наибольшее уменьшение роста – в Северо-Казахстанской области – 302 работника [82] (рисунок 24).

Регион	отклонение 2-1 кв	темпы прироста к 1 кв
Атырау	372	572%
Маңғыстау	930	454%
Шымкент қаласы	626	160%
Ақмола	1462	118%
Шығыс Қазақстан	195	10%
Алматы қаласы	302	8%
Қарағанды	136	8%
Қостанай	39	2%
Қызылорда	13	1%
Жамбыл	-17	-2%
Ақтөбе	-72	-8%
Батыс Қазақстан	-44	-9%
Нұр-Сұлтан қаласы	-275	-11%
Солтүстік Қазақстан	-302	-18%
Алматы	-190	-21%
Павлодар	-17	-35%
Түркістан	-250	-62%
Всего	2908	15%

Рисунок 24. Изменение численности работающих неполный день или неполную неделю работников крупных и средних предприятий в связи с простоем на производстве 1-2 квартал 2020 года

Численность работников крупных и средних предприятий, временно неработающих в связи с простоем на производстве, за 2 квартал по сравнению с 1 кварталом увеличилась на 16370 работников, наибольшее увеличение в Алматы – 7305, а уменьшение в Туркестанской области – на 56 работников (рисунок 25).

Регион	отклонение 2-1 кв	темпы прироста к 1 кв
Атырау	2676	578%
Ақмола	1034	288%
Қарағанды	778	277%
Павлодар	414	229%
Алматы	858	110%
Алматы қаласы	7305	107%
Маңғыстау	1311	104%
Шығыс Қазақстан	701	43%
Жамбыл	129	39%
Нұр-Сұлтан қаласы	540	29%
Ақтөбе	154	28%
Батыс Қазақстан	10	6%
Солтүстік Қазақстан	8	3%
Қостанай	1	0%
Қызылорда	560	
Түркістан	-56	-6%
Шымкент қаласы	-53	-13%
Всего	16370	98%

Рисунок 25. Изменение численности временно неработающих работников крупных и средних предприятий в связи с простоем на производстве 1-2 квартал 2020 года

Численность работников крупных и средних предприятий, работающих по совместительству, за 2 квартал по сравнению с 1 кварталом уменьшилась на 1648 работников, наибольшее уменьшение в Алматы – на 615, наибольшее увеличение на 181 работника в городе Шымкенте (рисунок 26).

Регион	отклонение 2-1 кв	темпы прироста к 1 кв
Қызылорда	114	148%
Шымкент қаласы	181	83%
Маңғыстау	70	14%
Түркістан	31	10%
Ақтөбе	56	9%
Қостанай	23	2%
Ақмола	0	0%
Батыс Қазақстан	-21	-4%
Алматы	-37	-6%
Павлодар	-68	-7%
Солтүстік Қазақстан	-52	-7%
Алматы қаласы	-615	-11%
Нұр-Сұлтан қаласы	-369	-13%
Атырау	-90	-17%
Қарағанды	-397	-17%
Шығыс Қазақстан	-306	-19%
Жамбыл	-168	-33%
Всего	-1648	-8%

Рисунок 26. Изменение численности работающих по совместительству работников крупных и средних предприятий 1-2 квартал 2020 года

По анализируемым статистическим данным невозможно в настоящее время оценить влияние мер государственного реагирования. МИО разрабатывает и реализует дорожные карты с крупными предприятиями по управляемому перетоку трудовых ресурсов, подписывает меморандумы по сохранению рабочих мест, заработных плат. Необходимо интегрировать информацию по дорожным картам и меморандумам с предприятиями, а также информацию по участию предприятий в определенной госпрограмме в базу данных НСБ РК – бизнес регистр. Публикуемые статистические данные должны содержать эту информацию. Информация об участии предприятия в госпрограмме при найме работников также должна отражаться при публикации вакансий на электронной бирже труда (www.enbek.kz). Данная мера необходима для мониторинга и оценки эффективности госпрограмм. Например, можно было бы узнать какое количество вакансий сформировалось благодаря госпрограмме.

Важными объектами поддержки являются экспортные предприятия, особенно несырьевого сектора, которые обеспечивают валютные поступления в бюджет страны. Мерой их поддержки, улучшающей взаимодействие со странами

ЕС, является вступившее в силу с 1 марта 2020 года соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Европейским союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Казахстан, – с другой, подписанное 21 декабря 2015 года. В соглашении обозначены 29 сфер взаимодействия. В том числе торгово-экономические вопросы, торговля, инвестиции [83].

Для экспортных предприятий несырьевого сектора – субъекты обрабатывающей промышленности смогут получить льготные кредиты по программе «Дорожная карта бизнеса-2025». Также будет предоставлено экспортное кредитование [84].

Цифровым инструментом для анализа данных является «Аналитический портал внешней торговли РК», созданный Банком Развития Казахстана (БРК) [85]. Все данные, которые использует программа, есть в открытом доступе на сайтах Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан [86] и Национального статистического бюро [87]. Этим инструментом анализа и визуализации данных можно свободно пользоваться хозяйствующим субъектам.

Влияние мер поддержки можно отследить по общим показателям внешней торговли. В 2020 году в результате неблагоприятной экономической ситуации, вызванной пандемией, экспорт уменьшился на 48%, товарооборот упал на 43%, а торговый баланс на уменьшился на 70% по сравнению с 2019 годом (рисунок 27).

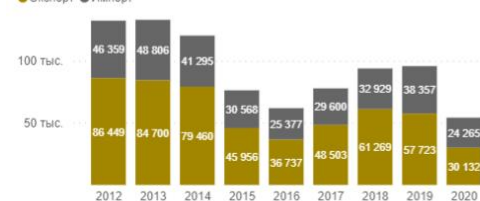
Общие показатели внешней торговли, млн \$

Год	Экспорт	Импорт	Товарооборот	Торговый баланс	Прирост экспорта	Прирост импорта	Прирост товарооборота	Прирост торгового баланса
2012	86 448,9	46 358,7	132 807,6	40 090,2				
2013	84 700,4	48 805,6	133 505,9	35 894,8	↓ -2 %	↑ 5 %	↑ 1 %	↓ -10 %
2014	79 459,9	41 295,5	120 755,3	38 164,4	↓ -6 %	↓ -15 %	↓ -10 %	↑ 6 %
2015	45 955,8	30 567,8	76 523,5	15 388,0	↓ -42 %	↓ -26 %	↓ -37 %	↓ -60 %
2016	36 736,9	25 376,7	62 113,7	11 360,2	↓ -20 %	↓ -17 %	↓ -19 %	↓ -26 %
2017	48 503,3	29 599,6	78 102,9	18 903,6	↑ 32 %	↑ 17 %	↑ 26 %	↑ 66 %
2018	61 268,8	32 928,7	94 197,5	28 340,1	↑ 26 %	↑ 11 %	↑ 21 %	↑ 50 %
2019	57 722,9	38 356,7	96 079,5	19 366,2	↓ -6 %	↑ 16 %	↑ 2 %	↓ -32 %
2020	30 131,9	24 264,9	54 396,8	5 867,0	↓ -48 %	↓ -37 %	↓ -43 %	↓ -70 %

Примечание: Информация текущего периода представляет данные за период с января по август

Динамика товарооборота за 2012 - 2020 годы, млн \$

● Экспорт ● Импорт



Темпы роста товарооборота за 2013 - 2020 годы

● Экспорт ● Импорт

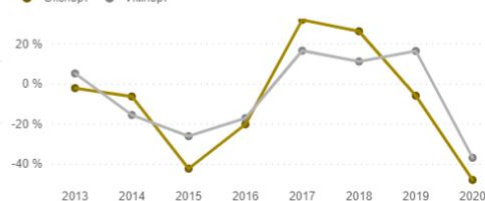


Рисунок 27. Показатели внешней торговли Казахстана по экспорту и импорту 2020 год

По одному из самых значимых экспортируемых Казахстаном сырьевых товаров – «Нефть сырая и нефтяное сырье, полученное из битумных материалов» наблюдается отрицательный темп роста со всеми основными торговыми партнерами с долей превышающей 2%, по сравнению с соответствующим

периодом предыдущего года, а положительный темп наблюдается лишь с Индией (19,7%) (рисунок 28).

Отрасли - лидеры роста

Выберите уровень классификации ОКЭД

Секция	Раздел	Группа	Класс
--------	--------	--------	-------

Секции - лидеры роста

Код секции	Наименование секции	Прирост, млн \$	Темп, %	Экспорт, млн \$	Доля
В	Горнодобывающая промышленность и разработка карьеров	-16 900,8	▼ -50,4 %	16 662,3	100,0%
Всего*		-16 900,8	-50,4 %	16 662,3	100,0%

Экспортируемые товары

6-значный ТН ВЭД код	Товар	Экспорт, млн \$	Доля
270900	Нефть сырая и нефтепродукты сырые, полученные из битуминозных минералов	16 662,3	55,4%
271121	Газ природный в газообразном состоянии	1 226,8	4,1%
740311	Катоды и секции катодов из меди рафинированной, необработанной	1 139,9	3,8%
284410	Уран природный и его соединения; сплавы, дисперсии (включая	1 122,7	3,7%
Всего*		30 091,3	100,0%

Прирост и темп прироста по сравнению с аналогичным периодом прошлого года



Банк развития
Казахстана

Выберите регион Год

Все	2020	Все
-----	------	-----

Месяц

Торговые партнеры

Страна	Прирост, млн \$	Темп, %	Экспорт, млн \$	Доля
Италия	-3 728,9	▼ -45,5 %	4 468,6	26,8%
Нидерланды	-1 924,5	▼ -53,5 %	1 673,4	10,0%
Индия	264,2	▲ 19,7 %	1 602,5	9,6%
Китай	-20,0	▼ -1,7 %	1 159,2	7,0%
Франция	-2 441,7	▼ -71,2 %	988,0	5,9%
Турция	-682,5	▼ -43,8 %	875,0	5,3%
Греция	-380,3	▼ -30,9 %	849,0	5,1%
Швейцария	-1 475,2	▼ -63,6 %	843,9	5,1%
Румыния	-919,0	▼ -53,5 %	798,4	4,8%
Корея, Республика	-2 251,9	▼ -77,6 %	651,8	3,9%
Испания	-1 543,6	▼ -74,3 %	533,0	3,2%
Япония	-77,2	▼ -18,0 %	350,5	2,1%
Бруней-Даруссалам	185,9	▲ 164,1 %	299,2	1,8%
Литва	-14,4	▼ -4,9 %	278,6	1,7%
Хорватия	169,7	▲ 155,9 %	278,5	1,7%
Израиль	-192,4	▼ -43,9 %	246,0	1,5%
США	-306,9	▼ -62,7 %	182,4	1,1%
Польша	-167,6	▼ -51,1 %	160,1	1,0%
Болгария	-127,3	▼ -48,9 %	133,0	0,8%
Всего*	-16 552,8	-49,8 %	16 662,2	100,0%

* отражены суммы свыше \$100 тыс.

Рисунок 28. Статистика по выбранному экспортному товару в разрезе торговых партнеров

Эффективность мер поддержки зависит от возможности выделить и оценить влияние определённой государственной программы или меры через официальные оперативные статистические данные, которые автоматически подгружаются в систему сквозной аналитики, обеспечивающую быстроту и удобство анализа информации. На практике существует ряд проблем с использованием данных, они публикуются за определенный период в отдельных файлах за месяц, квартал, полугодие, год в форме, не предназначенной для машинной обработки, в различных форматах Excel, Word, pdf.

Представим алгоритм работы с данными, как часть управленческой функции госоргана:

1. *Поиск данных.* Данные по экономической активности хозяйствующих субъектов находятся на сайте НСБ РК [82]. Однако по глобальному поиску не находится, необходимо знать местоположение на сайте: Главная-> Официальная статистика-> По отраслям-> Статистика предприятий->Статистика->Экспресс-информация->Зарегистрированные юридические лица по видам деятельности и признаку активности;

2. *Скачивание файлов за каждый месяц.* Данные представлены в виде таблицы, которая содержит объединенные ячейки, в столбцах которой содержатся неоднородные данные. Содержимое файла нужно структурировать.

3. *Консолидация.* Объединить структурированную информацию из различных файлов в одну таблицу.

4. *Визуализация* информации для анализа;

5. *Обновление.* При обновлении информации на сайте ее нужно вручную обновить.

Такая работа очень трудоемкая и существенно увеличивает время на подготовку данных к принятию решения.

Для усиления эффективности работы с данными можно использовать успешный казахстанский опыт «Аналитический портал внешней торговли РК». Система сквозной аналитики, созданная на основе MS Power BI, дает возможность мониторить товарооборот с высокой степенью оперативности. Данные собраны, структурированы и визуализированы в виде информационных панелей, обновление происходит автоматически по протоколу обмена данных между программами API, при ручной обработке пришлось бы объединять и обновлять сотни файлов. Портал позволяет осуществлять полный и бесплатный доступ к информации для принятия управленческих решений хозяйствующему субъекту и государственным органам [85]. Существуют коммерческие компании, представляющие подобную информацию платно по подписке: <https://tradereport.kz/ru>, <https://kazdata.kz/>.

Механизм реализации мер необходимо постоянно совершенствовать, чтобы помощь реально доходила до конкретного субъекта государственной программы поддержки бизнеса, с помощью эффективной организации обратной связи с ним. Мнения и предложения бизнеса по улучшению мер государственной поддержки нужно учитывать при разработке и корректировке программ поддержки хозяйствующих субъектов. На основании анализа опроса 60 руководителей МСБ и крупного бизнеса, ряда банков, институтов развития и бизнес-ассоциаций Казахстана в июле 2020 года КРМГ [88] можно сформулировать основные мнения и пожелания представителей бизнеса:

1. Получить господдержку на фоне пандемии коронавируса в Казахстане сможет только меньше половины пострадавших предприятий малого и среднего бизнеса, для остальных помощь оказалась недоступной.

2. Среди мер, анонсированных государством, практически отсутствуют меры по поддержке крупного бизнеса, несмотря на то, что именно крупный бизнес формирует 80% всех налоговых поступлений и трудоустраивает более 60% трудоспособного населения страны.

3. Отсутствие единого информационного портала господдержки и одного оператора по каждой госпрограмме большинство респондентов считают одним из ключевых операционных барьеров для участия в программах господдержки.

4. Около 90% респондентов считают, что необходимо расширение отраслевых критериев и «реинжиниринг» госпрограмм поддержки бизнеса.

5. Повышение эффективности уже существующих и вновь объявленных мер господдержки позволит улучшить положение бизнеса в рамках уже выделенных средств.

6. Государству и бизнесу необходима единая платформа для конструктивного и транспарентного диалога: лишь прямое обсуждение экспертов, своевременная и достаточная поддержка бизнеса помогут стране выйти из кризиса и заложить основы долгосрочного устойчивого роста.

Кризис требует активизации диалога между государством и бизнесом, чем более эффективно будут осуществляться меры господдержки, тем сильнее будет адаптивность бизнеса, потребуется меньше заемных средств для преодоления экономических последствий кризиса и развития экономики.

Таким образом, для повышения эффективности деятельности хозяйствующих субъектов можно предложить следующие рекомендации:

1. Создать сквозную аналитику в информационной системе «Галдау» или в ВІ системе на основе связанных оперативных данных по представляющим важнейшим направлениям экономики, социальной сферы, демографии, образования, построения на основе моделей информационных панелей для принятия решений, позволяющую повысить оперативность и качество принимаемых решений.

2. Перейти к гибкой политике введения ограничений на основе оценки рисков как по индустриям, так и по регионам (*погода, плотность населения*). Например, вероятность заражения в банках и магазинах гораздо выше, чем в сельском хозяйстве и строительстве.

3. Создание единой платформы по государственным программам поддержки бизнеса, выполняющую несколько целей:

- информирование бизнеса по условиям всех программ, поиск программ по личному профилю;
- диалоговая площадка между бизнесом, гос. органами и банками с фиксацией предложений и выработанных решений;
- интеграция данных, собираемых по каждой из программ в одну базу, позволит получить полную информацию по каждому участнику, оценить эффективность каждой программы, скоординировать деятельность государственных органов. База данных предприятий участников госпрограмм должна быть интегрирована с базой Национального статистического бюро – бизнес-регистром. В свою очередь это позволит

публиковать более полную статистическую информацию по экономической деятельности предприятий. Это позволит отслеживать вклад конкретной программы в формирование целевого индикатора.

4. Рассмотреть возможность внедрения нового понятия «*якорные целевые индикаторы*» для анализа и оценки вклада конкретного госоргана в получении общего результата госпрограммы, за который ответственны несколько госорганов.

2.3 Оценка эффективности предпринятых в Казахстане мер в условиях пандемии (*аналитический отчет на основе анализа данных опроса населения и экспертного интервью*)

Сегодняшний кризис наглядно показал существующие проблемы макросистемы. Дисфункции системы государственного управления рельефно обозначились под влиянием комплекса внутренних и внешних вызовов. Трансформирование государственного управления находится в активном режиме, но этот процесс имеет большой дисперсионный коридор отклонений. Важной частью реформирования государственного управления является анализ действенности принятых решений, оценка их эффективности. Изучение общественного мнения является одним из методов оценки эффективности государственного управления. Инструменты социологии позволяют оценить восприятие обществом действенности мер, принятых государственной властью в ответ на внешние вызовы.

Особенно данный подход актуализирован в условиях кризиса, вызванного пандемией. Общество дает обратную связь, необходимую для корректировки тактики и стратегии управления, где не только оперативность и своевременность являются приоритетными критериями эффективности, но и качество принятых решений. Данный анализ является многофакторным, требующим более глубинного и системного исследования. Предложенная система оценки может служить источником первичной информации, на основе которой может быть проведена интерпретация данных, а полученные выводы позволят расширить возможности использования результатов опроса и анкетирования в принятии решений.

В данном исследовании эффективность мер правительства оценили посредством выведения набора индикаторов, полученных на основании данных социологического опроса и серии экспертных полуструктурированных интервью. Результаты опроса и интервью могут считаться одним из оснований для формирования «повестки дня» в кризисный и пост-кризисный восстановительный период.

Использование инструментов социологии для оценки эффективности государственного управления позволяет выявить:

- степень результативности мер государственного регулирования в условиях пандемии с точки зрения различных представителей общества, государственных служащих, бизнеса и неправительственного сектора;
- реакцию общества на меры антикризисного реагирования в условиях пандемии.

Анкетирование проводилось среди граждан Казахстана в возрасте от 18 лет до 65 лет. В серии экспертных интервью приняли участие государственные служащие из центральных государственных и местных исполнительных органов, представители бизнеса и неправительственного сектора.

Социальный портрет участников опроса

Участниками опроса было 1700 человек, привлеченных на основе неслучайной выборки, методом «снежного кома».

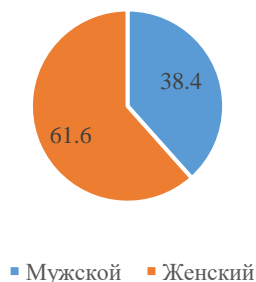


Рисунок 29. Распределение по полу

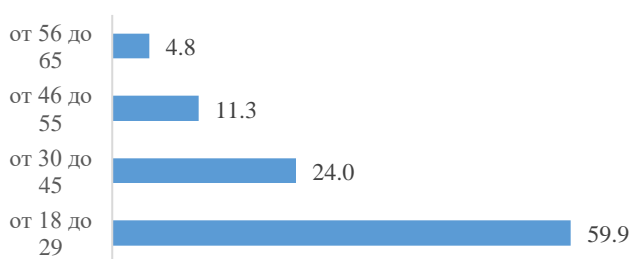


Рисунок 30. Распределение по возрасту

Из 1700 респондентов 61,6% были женщины и 38,4% мужчины (рисунок 29). Релевантность анализа обеспечивается за счет опроса лиц разных возрастных групп. По данным распределения по возрасту (рисунок 30) в опросе приняли участие 59,9% лиц в возрасте от 18 до 29 лет, 24% опрошенных были в возрасте от 30 до 45 лет, 11,3% опрошенных были в возрасте от 46 до 55 лет, а 4,8 % респондентов представляли старшую возрастную группу от 56 до 65 лет.

На рисунке 31 представлен состав участников массового по уровню образования:

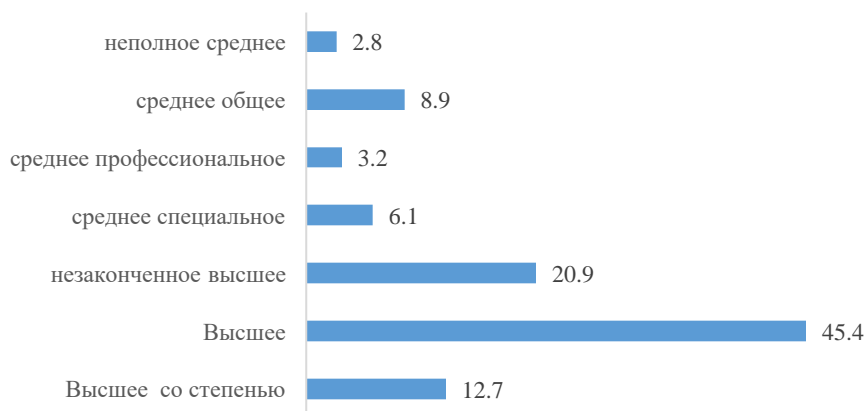


Рисунок 31. Распределение по уровню образования

Неполное среднее образование имеют 2,8% опрошенных, о наличии у них среднего образования заявили 8,9% опрошенных. Среднее профессиональное образование имеют 3,2% опрошенных, а 6,1% – респонденты со средним специальным образованием. Более активными участниками опроса стали лица с незаконченным высшим и высшим образованием. Число таких респондентов преобладает и составляет 20,9 % и 45,4 % соответственно. 12,7% опрошенных или примерно 12 из 100 имеют послевузовское образование.

На рисунке 32 представлен срез участников массового опроса в разрезе социальных категорий.



Рисунок 32. Разрез по социальным категориям

Более половины (58,3%) участников опроса являются представителями двух социальных групп: студенты или государственные служащие. Примерно каждый десятый участник опроса является педагогом. От 2,1% до 2,5% опрошенных представляют сектора бизнеса или же являются самозанятыми. Примерно в равных, незначительных долях (1,9%) в опросе приняли участие те, кто занят в реальном секторе экономики, торговле.

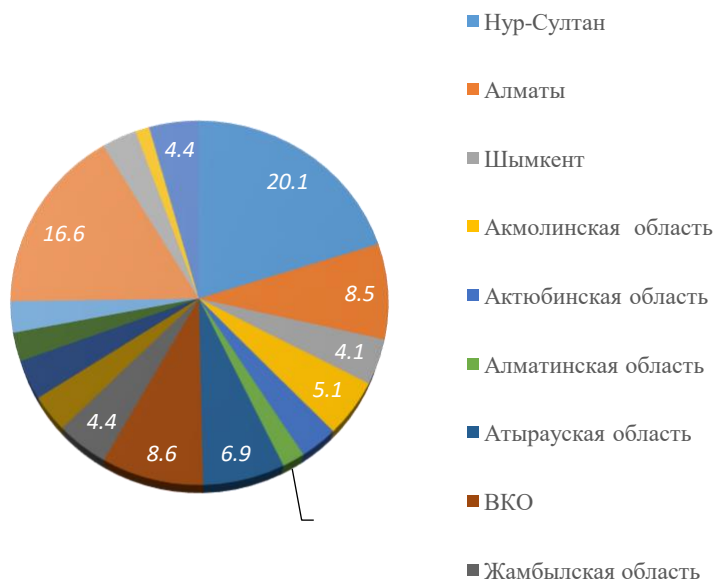


Рисунок 33. Территориальный состав

Адекватность и релевантность данных обеспечивается участием респондентов из всех регионов республики. Методология опроса не предполагала построение выборочной совокупности. Опрос велся по методике «снежного кома», исходя из актуальности и значимости опросника для жителей того или иного региона. Каждый пятый опрошенный участник (20,1%) был из столицы. Алматы представили 8,5% респондентов, 3,1% опрошенных были из г. Шымкент. Особую активность проявили жители таких регионов, как Мангыстауская (16,6%), Восточно-Казахстанская (8,6%) и Атырауская области (6,9%). Невысокую активность проявили жители Костанайской (2,5%), Кызылординской (2,8%) и Алматинской (1,9%) областей.

Для оценки восприятия эффективности государственного управления были использованы определенные разрезy и представлены показатели, характеризующие социальное измерение управленческих действий.

Общая оценка эффективности государственного управления

Для измерения эффективности государственного управления, респондентам был задан ряд вопросов по **оценке работы государственных структур в период пандемии**. Речь идет о восприятии населения тех мер, которые государство принимало в борьбе с коронавирусом. Полученные ответы были обработаны в пакете IBM SPSS 23, которые посредством применения описательных методов анализа позволили получить следующее линейное распределение, представленное на рисунке 34.

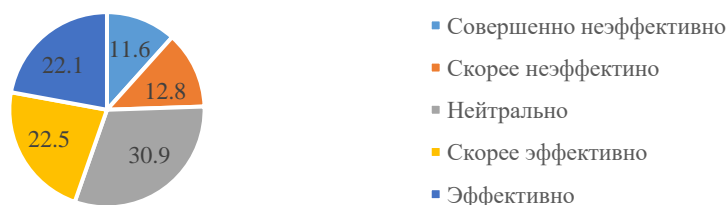


Рисунок 34. Оценка работы государственных органов и структур.

Так, примерно каждый третий (30,9%) из опрошенных высказался нейтрально, что в числовом выражении соответствовало 3 баллам по 5 бальной шкале. 11,6% опрошенных указали на то, что государственные органы и структуры работали в период пандемии совершенно неэффективно. 12,8% опрошенных указали на то, что оценивают работу государственных органов и структур скорее не эффективно. 22,5% опрошенных склонны считать работу государственных органов и структур скорее эффективной. Примерно каждого пятого опрошенного (22,1%) устроило качество работы государственных органов и структур. В территориальном разрезе общественная оценка эффективности работы государственных органов в период пандемии представлена на рисунке 35.

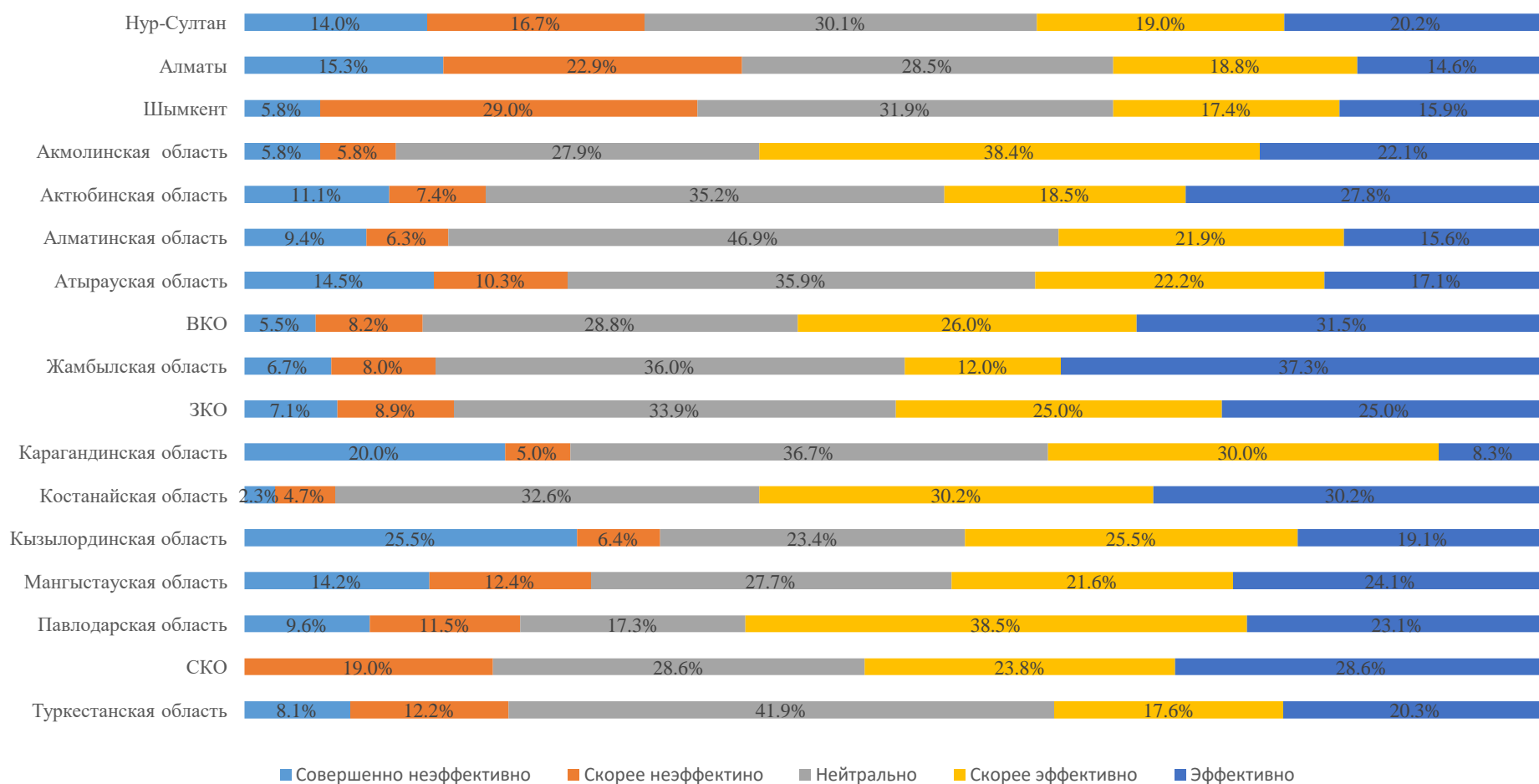


Рисунок 35. Оценка работы государственных органов и структур в период пандемии (территориальный разрез)

Наиболее низко оценивают эффективность работы органов госуправления в период пандемии в южной столице (15,3% опрошенных оценили работу государственных органов в 1 балл). Недовольны работой органов государственного управления в Карагандинской области, где 61,7% опрошенных оценили работу государственных органов от 1 до 3 баллов. Аналогично складывается ситуация в Атырауской (60,7 % опрошенных оценили работу государственных органов от 1 до 3 баллов) и Кызылординской областях (55,3% опрошенных оценили работу государственных органов от 1 до 3 баллов), Относительно высок уровень оценки эффективности сферы государственного управления в ВКО, Костанайской и Акмолинской областях, доля граждан оценивших работу государственных органов на 4 и 5 баллов, превышает долю граждан, оценивших работу властей на 1-3 балла.

В Костанайской области только 2,3% опрошенных поставили оценку в 1 балл работе государственных органов в период пандемии, что демонстрирует высокий уровень удовлетворенности их действиями.

Важно также было выявить, как респонденты оценивают **динамику изменений в работе государственных органов**. Для этого был проведен замер общественного мнения на предмет изменений эффективности работы центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур за весь период пандемии. Результаты опроса представлены на рисунке 36.

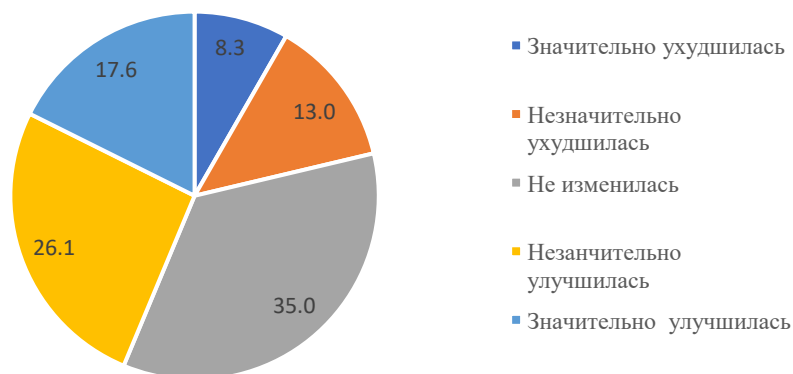


Рисунок 36. Динамика изменений эффективности работы центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур за весь период пандемии

Так, 35% опрошенных указали на то, что эффективность работы значительной части государственных органов и структур в период пандемии осталась неизменной. 26,1% опрошенных или каждый четвертый считали, что есть некоторые улучшения. 17,6% опрошенных указали на то, что ситуация имеет явную тенденцию к улучшению, 13% – ситуация незначительно ухудшилась, а 8,3 % опрошенных посчитали, что ситуация ухудшилась в значительной степени. В

целом, за период пандемии респонденты считают, что есть позитивные изменения в работе госорганов, что свидетельствует об активности государства в борьбе с коронавирусом.

Данные замеры в некоторой мере подтверждают результаты опроса, по которым была выведена средняя оценка работы центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур за весь период пандемии. **В среднем, респонденты оценивают действенность принятых антикризисных мер выше 3 баллов.**

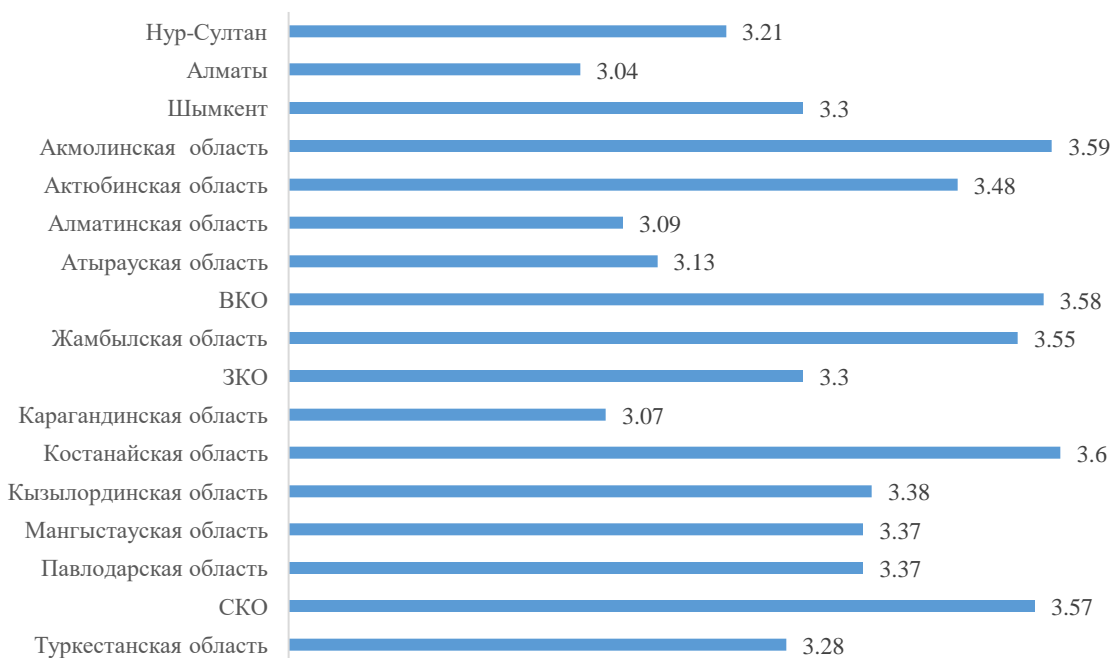


Рисунок 37. Средняя оценка работы центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур за весь период пандемии

Средняя оценка работы центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур рассчитана на основе анализа оценок респондентов в территориальном разрезе, путем расчетов в программной среде PowerBI. Данная оценка по регионам находится в промежутке между 3,04-3,6 (из 5 возможных баллов). Самая низкая оценка в г. Алматы, самая высокая – 3,6 в Костанайской области. Коррелируется оценка эффективности работы органов государственного управления в таких регионах, как Кызылординская область (3,38), Мангыстауская (3,37) и Павлодарская области (3,37). Близко к максимально полученным оценкам находятся такие области, как Северо-Казахстанская (3,57), Восточно-Казахстанская (3,58) и Ақмолинская области (3,59).

Для определения **общего настроения населения в ситуации, сложившейся в стране в условиях пандемии, и, тем самым, отношения к государственной**

политике участникам опроса предложили оценить эффективность через выбор одного из вариантов ответа по классической 5 бальной шкале оценивания.



Рисунок 38. Общественная оценка результатов работы государственных органов в борьбе с пандемией

Анализ данных, визуализированных на рисунке 38, показывает, что 11,2% считают сложившуюся ситуацию критичной. Оценка 13,2% респондентов отрицательная, что свидетельствует о возможном росте социальной напряженности. 32,1% респондентов оценили ситуацию как скорее негативную, 23,7% опрошенных показали относительно высокий уровень социального оптимизма, указав на скорее положительную оценку деятельности госорганов. Высокий уровень доверия высказали 19,8% опрошенных.

В территориальном разрезе получены следующие сопряжения данных, иллюстрирующие тренды общественного мнения в различных разрезах (*рисунок 39*).

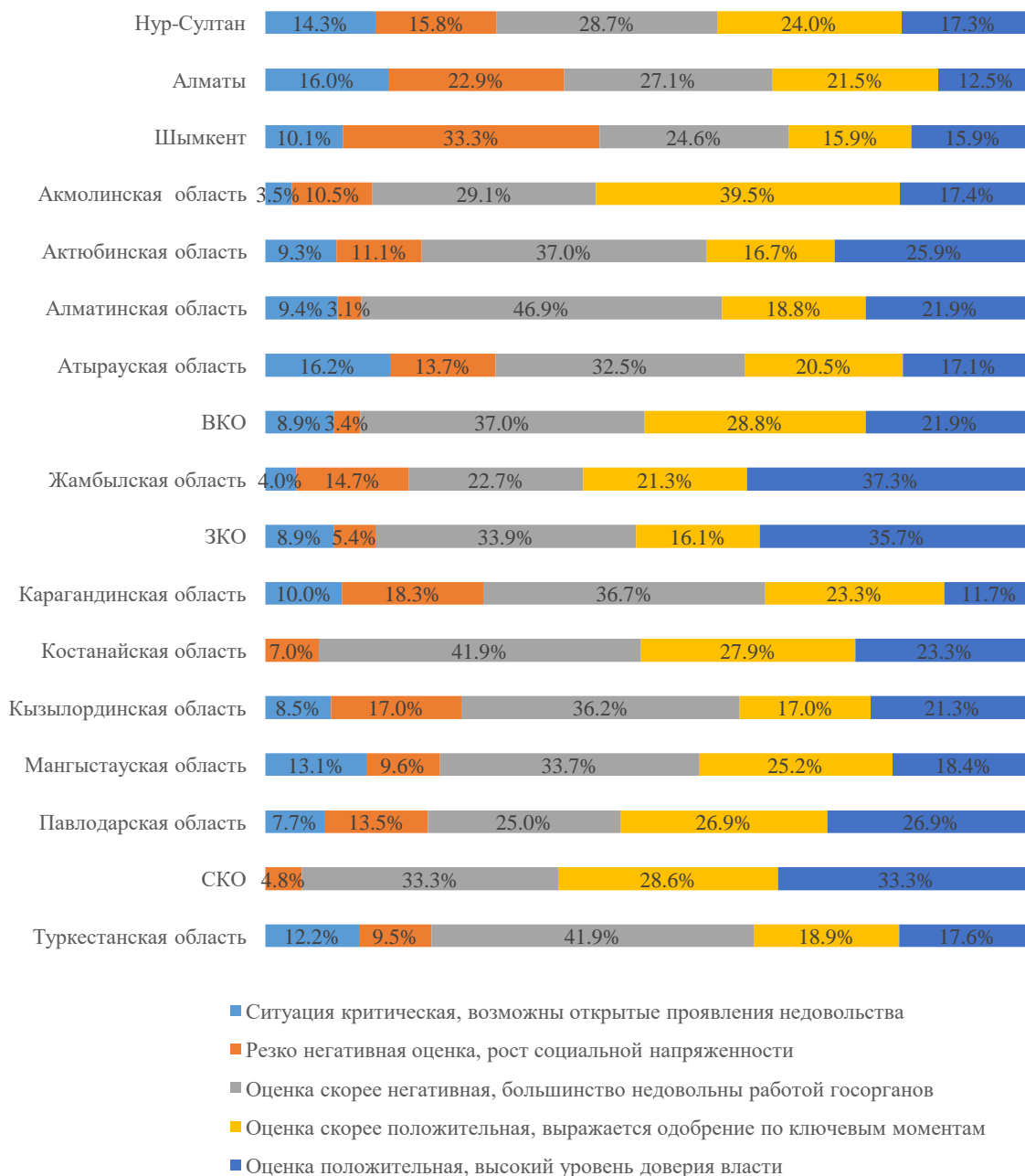


Рисунок 39. Общественная оценка результатов работы государственных органов в борьбе с пандемией

Анализ позволил сделать следующие выводы: г. Алматы (16%), Атырауская (16,2%) и Мангыстауская (13,1%) области высказали самое большое число мнений о том, что ситуация критическая. При этом примечательно, что респонденты из Костанайской области не дали ни одного ответа в части критически отрицательных оценок. В части резких высказываний, характеризующих ситуацию как негативную, лидирует г. Шымкент. Практически каждый третий из

опрошенных указал на то, что ситуация резко отрицательная и имеет место рост социальной напряженности. В числе лидеров в этой категории отмечаются г. Алматы (22,9%), Карагандинская область (18,3%) и Кызылординская область (17%). Положительные оценки общественной ситуации и мнение о высоком уровне доверия правительству высказали респонденты из Жамбылской (37,3%), Западно-Казахстанской (35,3%), Северо-Казахстанской областях (33,3%).

Оценка эффективности работы центральных государственных органов и квази-государственного сектора в условиях пандемии продемонстрирована на рисунке 40.



Рисунок 40. Оценка эффективности работы центральных государственных органов и квази-государственного сектора в условиях пандемии

Расчет оценки эффективности работы центральных государственных органов и квази-государственного сектора проводился по следующему алгоритму: респондентам был предложен список государственных органов для оценки по шкалам от 1 до 5, где 1 – совершенно неэффективно и 5 – эффективно.

Отрицательно общественное мнение настроено в отношении таких структур, как «Фонд медицинского страхования» и НПП «Атамекен». Каждый третий из опрошенных (31,0 %) указал на то, что работа ФМС совершенно неэффективна, что соответствует оценке в 1 балл. В отношении НПП «Атамекен» доля негативно настроенных граждан выше. 36,2% поставили 1 балл работе НПП «Атамекен» в период пандемии.

15,8% опрошенных (*минимум*) оценили работу «Министерства внутренних дел» в 1 балл, это практически в два раза меньше, чем число отрицательных оценок полученных ФМС и НПП «Атамекен».

Оценку 2 балла (*«отчасти эффективно»*) по указанной на рисунке группе государственных структур составляет коридор выборов от 19,5 до 25,5%. В нижней части этой границы находится НПП «Атамекен» с 19,5% процентов выборов, каждый пятый из опрошенных поставил работе палаты в период коронавируса 2 балла. Недовольны работой Межведомственной комиссии по профилактике коронавируса каждый четвертый из опрошенных.

На 3 балла деятельность государственных органов и структур оценивали от 19,8 до 26,6 % опрошенных. В нижней части данного диапазона выборов находились такие структуры, как НПП «Атамекен» и Министерство здравоохранения. Такая невысокая оценка связана, предположительно, со слабой организацией работы медицинских учреждений и ростом числа заболевших, а НПП «Атамекен», плохо по мнению представителей бизнес-сообщества себя проявила в период кризиса.

Если рассматривать коридор выборов оценки «хорошо», то он составляет промежуток от 13 до 18,4%. Минимальное число оценок «хорошо» за работу в период пандемии получил Фонд медицинского страхования, а максимальное получило Министерство информации и общественного развития.

От 11,4 % до 17,5% составляет коридор выборов, тех, кто поставил оценки «отлично» работе перечисленных выше ряда государственных органов и структур. В нижней границе коридора находится НПП «Атамекен», Министерство национальной экономики, в верхней – Министерство здравоохранения.

В результате анализа результатов опроса была выявлена определенная схожесть оценивания респондентами деятельности отдельных госорганов и других организаций, которые участвовали в реализации антикризисных мер в стране (*таблица 11*). В качестве организаций в данном опросе выступают Национальная палата предпринимателей РК «Атамекен», СК «Фармация», Фонд медицинского страхования.

Корреляционная модель была построена, исходя из оценки восприятия эффективности работы государственных органов и других организаций в целом респондентами. Проведены попарные ранговые корреляции.

В качестве объекта анализа выступали оценки восприятия, т.е. их ответы на вопросы 1 и 4 анкеты массового опроса. Ответы приводятся в порядковой шкале от 1 – совершенно неэффективно до 5 – эффективно.

Вопрос 1: «Как Вы оцениваете работу государственных органов и структур в период пандемии в целом?».

Вопрос 4: «Оцените от 1 до 5 эффективность работы центральных государственных органов и квази-государственного сектора в условиях пандемии».

В качестве первой переменной рассмотрим оценку госорганов в период пандемии в целом, второй переменной – оценку эффективности работы Межведомственной комиссии по нераспространению коронавируса, третьей – оценку деятельности Министерства здравоохранения и другие переменные (*госорганы, организации*). Значения переменных – оценки респондентов (*таблица 11*).

Таблица 11. Названия переменных по оценке эффективности государственного управления в целом и отдельно по каждому государственному органу, организации

Названия переменных	№ переменной
В целом	1
Межведомственная комиссия по нераспространению коронавируса	2
Министерство здравоохранения	3
Министерство образования и науки	4
Министерство торговли и интеграции	5
Министерство национальной экономики	6
Министерство внутренних дел	7
Министерство труда и социальной защиты населения	8
Министерство информации и общественного развития	9
Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности	10
Национальная палата предпринимателей РК «Атамекен»	11
СК «Фармация»	12
Фонд медицинского страхования	13

В силу того, что переменные имеют порядковые шкалы, использовался выборочный коэффициент ранговой корреляции Спирмена, вычисляемый по формуле:

$$R = \frac{\bar{K}_{r_x, r_y}}{\sqrt{\bar{D}_{r_x} \bar{D}_{r_y}}} = \frac{\sum_{i=1}^n (r(X_i) - \bar{r}_x)(r(Y_i) - \bar{r}_y)}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (r(X_i) - \bar{r}_x)^2 \sum_{i=1}^n (r(Y_i) - \bar{r}_y)^2}} = 1 - \frac{6}{n(n^2 - 1)} \sum_{i=1}^n (r(X_i) - r(Y_i))^2,$$

где $r(X_i)$, $r(Y_i)$ – ранги элементов (*порядковые номера*), $X_i, Y_i, i = \overline{1, n}$ в вариационных рядах $\{X_{(n)}\}$ и $\{Y_{(n)}\}$ соответственно.

$$\bar{r}_x = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n r(X_i) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n i = \frac{n+1}{2}, \quad \bar{r}_y = \frac{n+1}{2};$$

$$\bar{D}_{r_x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n r^2(X_i) - (\bar{r}_x)^2 = \frac{1}{n} \frac{n(n+1)(2n+1)}{6} - \frac{(n+1)^2}{4} = \frac{n^2-1}{12}, \quad \bar{D}_{r_y} = \frac{n^2-1}{12}.$$

При наличии в рядах X и Y совпадающих значений, им присваиваются ранги, равные среднеарифметическому соответствующих рангов в вариационном

ряду, и используют коэффициент корреляции Спирмена с поправками на равные ранги:

$$R = \frac{n(n^2 - 1) - 6 \sum_{i=1}^n (r(X_i) - r(Y_i))^2 - n_1 - n_2}{\sqrt{(n(n^2 - 1) - 2n_1)(n(n^2 - 1) - 2n_2)}}, \quad n_1 = \frac{1}{2} \sum_i t_i(t_i^2 - 1), \quad n_2 = \frac{1}{2} \sum_i u_i(u_i^2 - 1),$$

где t_i – длина i -ой связи в ряду X , u_i – длина i -ой связи в ряду Y .

Под связью понимается набор значений с одинаковыми рангами.

Проверку значимости коэффициента корреляции Спирмена осуществляют, используя статистику $t = \frac{R\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-R^2}}$, закон распределения которой при условии истинности H_0 : «корреляция между рангами равна нулю» приближенно описывается распределением Стьюдента с числом степеней свободы $n-2$.

Проверим, как связаны оценка работы госорганов в целом с оценкой эффективности отдельных органов и организаций. Расчеты проведены в статистическом пакете Statistica 13, результаты анализа показывают степень согласованности влияния оценок восприятия госорганов на оценку восприятия госорганов в целом. Все оценки статистически значимы. Коэффициенты больше 0,4, что показывает умеренно сильную прямую связь между восприятием оценки работы государственных органов в целом и восприятием работы отдельных органов.

Интерпретируя результаты анализа, можно предположить, что оценка работы госорганов в период пандемии, в целом, наиболее тесно ассоциируется (*согласуется*) у респондентов с оценкой работы межведомственной комиссии по нераспространению коронавируса (0,489) и наименее слабое согласование оценок среди всех государственных и квази-государственных органов у НПП «Атамекен» (0,404). Таким образом, **респонденты оценивают деятельность госорганов в целом в большей мере через восприятие деятельности МВК (рисунок 41).**

Pair of Variables	Spearman Rank Order Correlations (Spreadsheet10) MD pairwise deleted Marked correlations are significant at p < .05000			
	Valid N	Spearman R	t(N-2)	p-value
Оценка работы госуд органов в целом & МежведомственнаяКомиссияОценЭффекРаб	950	0,489384	17,27837	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & МЗ_ОценЭффекРаб	950	0,423114	14,37792	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & МОН_ОценЭффекРаб	950	0,424055	14,41691	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & МинТорговлиИнтеграцииОценЭффекРаб	950	0,405900	13,67464	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & Министерство национальной экономикиОценЭфф	950	0,425824	14,49036	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & Министерство внутренних делОценЭффекРаб	950	0,473782	16,56469	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & МТСЭН_ОценЭффекРаб	950	0,455546	15,75590	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & МИОР_ОценЭффекРаб	950	0,446521	15,36502	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & МЦРИАП_ОценЭффекРаб	950	0,424087	14,41824	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & НПП РК «Атамекен»_ОценЭффекРаб	950	0,404411	13,61465	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & СК «Фармация»ОценЭффекРаб	950	0,423508	14,39425	0,00
Оценка работы госуд органов в целом & ФондМедСтрахов_ОценЭффекРаб	950	0,435222	14,88389	0,00

Рисунок 41. Коэффициенты Спирмена между оценкой госорганов целом и отдельных госорганов, организаций

В социально-психологических исследованиях полная корреляция не встречается, поэтому корреляции от 0,50 до 0,60 рассматриваются как сильные; от 0,30 до 0,50, – как умеренно сильные; ниже 0,3 – слабые.

На основе попарных корреляций представляется возможным выявить группы госорганов, которые тесно ассоциируются у респондентов, как сильно связанные по восприятию эффективности работы, назовем их ассоциативные группы (рисунок 42).

	Оценка работы госуд органов в целом	Межведомственная комиссия	МЗ_ОценЭффекРаб	МОН_ОценЭффекРаб	МинТорговлиИнтеграции	Министерство национальной экономики	Министерство внутренних дел	МТСЗН_ОценЭффекРаб	МИОР_ОценЭффекРаб	МЦРИАП_ОценЭффекРаб	НПП РК «Атамекен»_ОценЭффекРаб	СК «Фармация»_ОценЭффекРаб	ФондМедСтрахов_ОценЭффекРаб
Оценка работы госуд органов в целом	1,000000	0,489384	0,423114	0,424055	0,405900	0,425824	0,473782	0,455546	0,446521	0,424087	0,404411	0,423508	0,435222
Межведомственная Комиссия	0,489384	1,000000	0,822893	0,728443	0,760473	0,777725	0,763649	0,771307	0,761009	0,743852	0,748584	0,683908	0,719980
МЗ_ОценЭффекРаб	0,423114	0,822893	1,000000	0,740602	0,739236	0,766611	0,750706	0,788956	0,742004	0,747434	0,733990	0,722086	0,740967
МОН_ОценЭффекРаб	0,424055	0,728443	0,740602	1,000000	0,760849	0,747235	0,736469	0,734107	0,737903	0,742696	0,723379	0,643321	0,630041
МинТорговлиИнтеграции	0,405900	0,760473	0,739236	0,760849	1,000000	0,820858	0,763011	0,754713	0,762608	0,755689	0,766430	0,709474	0,720404
Министерство национальной экономики	0,425824	0,777725	0,766611	0,747235	0,820858	1,000000	0,810679	0,835021	0,787548	0,772429	0,804505	0,717173	0,721988
Министерство внутренних дел	0,473782	0,763649	0,750706	0,736469	0,763011	0,810679	1,000000	0,808834	0,792043	0,767171	0,779730	0,649709	0,642052
МТСЗН_ОценЭффекРаб	0,455546	0,771307	0,788956	0,734107	0,754713	0,835021	0,808834	1,000000	0,804488	0,796741	0,761831	0,719324	0,743907
МИОР_ОценЭффекРаб	0,446521	0,761009	0,742004	0,737903	0,762608	0,787548	0,792043	0,804488	1,000000	0,814885	0,820644	0,684051	0,721050
МЦРИАП_ОценЭффекРаб	0,424087	0,743852	0,747434	0,742696	0,755689	0,772429	0,767171	0,796741	0,814885	1,000000	0,809803	0,716334	0,722059
НПП РК «Атамекен»_ОценЭффекРаб	0,404411	0,748584	0,733990	0,723379	0,766430	0,804505	0,779730	0,761831	0,820644	0,809803	1,000000	0,743695	0,738814
СК «Фармация»_ОценЭффекРаб	0,423508	0,683908	0,722086	0,643321	0,709474	0,717173	0,649709	0,719324	0,684051	0,716334	0,743695	1,000000	0,858376
ФондМедСтрахов_ОценЭффекРаб	0,435222	0,719980	0,740967	0,630041	0,720404	0,721988	0,642052	0,743907	0,721050	0,722059	0,738814	0,858376	1,000000

Рисунок 42. Попарные ранговые корреляции

Все коэффициенты корреляции Спирмена статистически значимы. Красным, на рисунке 42 выделены группы с сильными взаимными корреляциями восприятия оценки эффективности работы (больше 0,8). Таким образом, можно выделить четыре ассоциативные группы, каждая из которых объединяет министерства и организации, схожие по типу их оценивания респондентами. Прослеживается связь между их действиями и оценкой их восприятия респондентами в виде связанных блоков. В каждом блоке ответы респондентов имеют схожую ранжировку оценок восприятия эффективности министерств и организационных структур. Речь идет о расстановке приоритетов в оценке, что позволяет объединить их в схожие ассоциативные кластер-группы. Например, все организации группы 1 (МНЭ, Министерство торговли и интеграции, МВД, МТСЗН, НПП «Атамекен») были оценены респондентами согласовано (примерно одинаково) по их действиям в период пандемии, связанным с решением экономических вопросов. Группа 3 (Министерство внутренних дел, Министерство труда и социальной защиты населения) также была оценена респондентами по их действиям в период пандемии,

участники группы непосредственно контактировали с населением, решали социальные вопросы (таблица 12).

Таблица 12. Ассоциативные кластер-группы

Номер ассоциативной группы	Состав	Комментарии
1	МНЭ, Министерство торговли и интеграции, МВД, МТСЗН, НПП «Атамекен».	Все организации связаны с решением экономических вопросов
2	СК «Фармация», «Фонд медицинского страхования».	Аутсайдеры рейтингов, обеспечение медпрепаратами, лечение
3	Министерство внутренних дел, Министерство труда и социальной защиты населения	Непосредственно контактировали с населением, решали социальные вопросы
4	Министерство труда и социальной защиты населения, Министерство информации и общественного развития, Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности	Занимались организацией социальных выплат, уполномоченный орган, информационная поддержка, техническая поддержка

Таким образом, эффективность деятельности госорганов оценивается по восприятию результата действий в определенных направлениях, исходя из их зоны ответственности. При этом эффективность деятельности госорганов, у которых зона ответственности совпадает, ранжируется примерно одинаково. Многомерность анализа обеспечивается разными наборами переменных использованных для анализа.

В блоке наиболее критикуемых организаций находятся СК «Фармация» и Фонд медицинского страхования, тогда как меньшее количество резко отрицательных отзывов относится к государственным органам, находящимся в кластер-группе 2. Полученная информация имеет практическую значимость при выстраивании коммуникаций и организации работы госорганов в тесной взаимосвязи по уровням и направлениям деятельности в посткризисный период.

Анализ общественного мнения в отношении деятельности государственных органов в период пандемии дополнен изучением мнения опрошенных об **эффективности работы акимата** (рисунок 43).

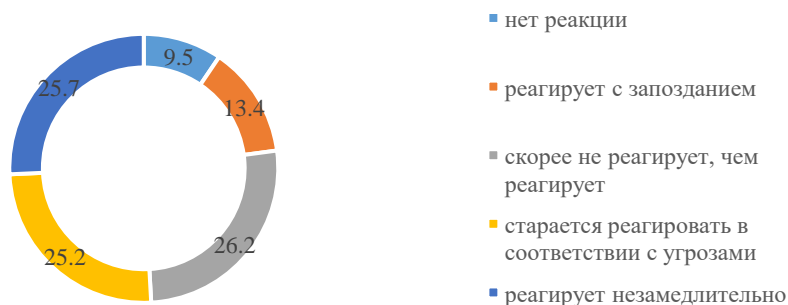


Рисунок 43. Реакция акиматов на вызовы пандемии

Анализ ответов позволяет однозначно говорить о **наличии пробелов в работе акиматов на местах**. Так, 26,2% опрошенных указали на то, что акиматы скорее не реагируют, чем эффективно работают с угрозами пандемии, что соответствует оценке в три балла. Примерно такая же доля опрошенных (25,2%) считает, что акиматы на местах реагируют в соответствии с угрозами. Один из десяти опрошенных уверен в том, что акиматы не реагируют на вызовы пандемии, 13,4% опрошенных уверены в запоздалой реакции на ситуацию. В правильно расставленных приоритетах в борьбе с вызовами пандемии на местах уверены 25,7% опрошенных. Имеет место высокая доля тех, кто не видит результатов в работе местных исполнительных органов. 49,1% выборов являются отрицательными.

Был проведен **сопоставительный анализ данных** и построена **визуализация оценочных суждений респондентов** по реакции акиматов на вызовы пандемии применительно к административно-территориальному делению Казахстана (рисунок 44).

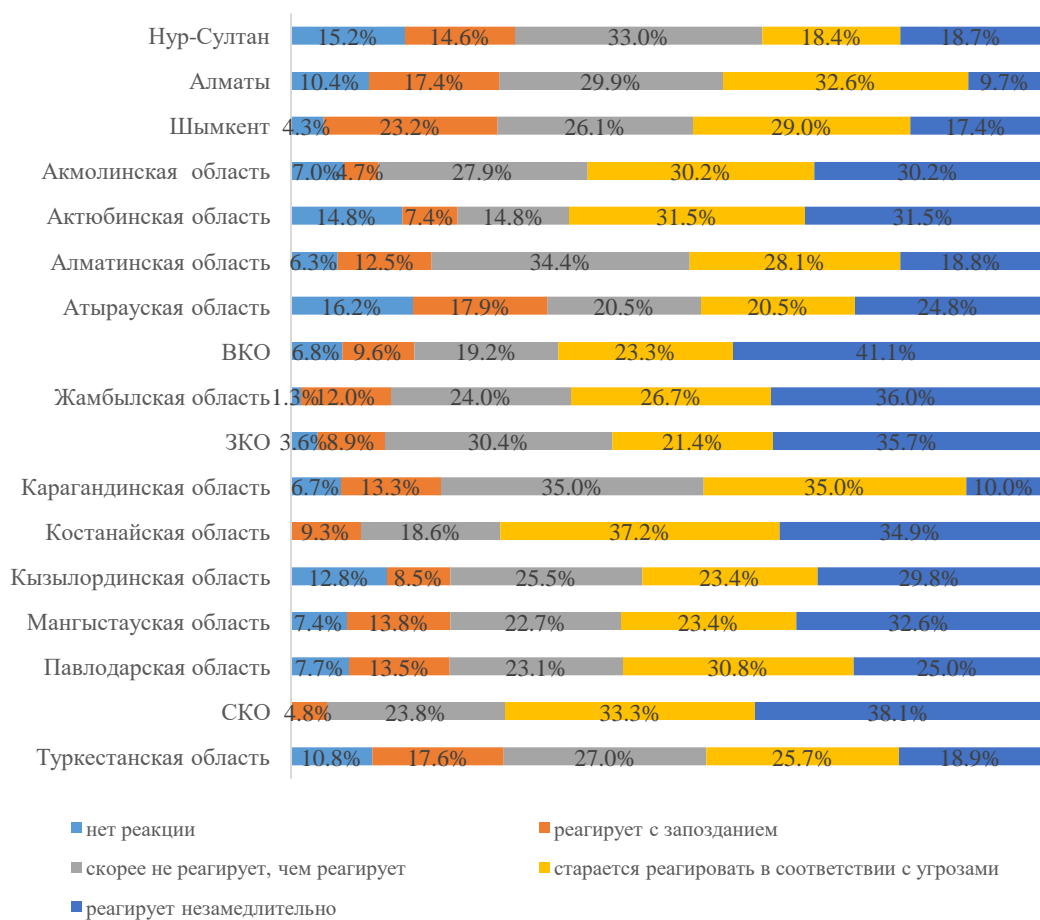


Рисунок 44. Реакция акиматов на вызовы пандемии

В разрезе регионов отмечена следующая реакция на вызовы пандемии со стороны акиматов. Так, наибольшее число тех, кто считает, что акиматы не реагируют на вызовы пандемии проживают в г. Нур-Султан (15,2%), Атырауской области (16,2%), Актюбинской области (14,8%) и Кызылординской области (12,8%). Запоздалую реакцию акиматов отмечают 23,2% респондентов из г. Шымкент, 17,9% из Атырауской области, 17,6% из Туркестанской области. При этом минимальный уровень выставления низких оценок деятельности акимата наблюдается в Северо-Казахстанской области, только 4,8% опрошенных указали на запоздалую реакцию акимата. Опрошенные из указанного региона не считают, что акимат бездействует перед лицом пандемии. Акмолинцы, принявшие участие в опросе, также не высказали резкого недовольства деятельностью своего акимата. Так, мнение о том, что нет реакции на вызовы пандемии, указали только 7% участников опроса из данного региона, и практически в два раза меньше, – 4,7% опрошенных указали на то, что акимат реагирует на ситуацию с запозданием.

В разрезе север-юг-запад-восток-центр можно говорить о том, что наибольшее количество критических оценок поступает из южных и западных областей. Просматривается высокий уровень социальной конфликтности в Карагандинской области.

На 3 балла, т.е. на низкий уровень активности властей в условиях пандемии указали 35% жителей Карагандинской области, 34,4% жителей Алматинской области, 33% жителей г. Нур-Султан. В целом, в разрезе регионов от 14,8 до 35% (оценка в три балла) опрошенных уверены в том, что акиматы слабо реагируют на вызовы пандемии.

О том, что власти области стараются наладить текущую работу исходя из уровня угроз, можно говорить в таких областях, как Костанайская (37,2%) и Северо-Казахстанская области (33,3%).

72,1% жителей Костанайской области (оценка в 4 и 5 баллов) довольны тем, как работает их акимат в условиях пандемии. Аналогичная тенденция имеет место и в Северо-Казахстанской области, высокие оценки работе акимата поставили 71,4% опрошенных (оценка в 4 и 5 баллов). Отдельно стоит отметить, что оценку «отлично» работе акиматов поставили 41,1 % жителей Восточно-Казахстанской области, и это может свидетельствовать о правильно поставленной работе с обществом в регионе.

Коррупция представляет один из значительных вызовов для государства. Высокий уровень коррупции отрицательно сказывается на степени эффективности управленческих решений. Изучение общественного мнения позволит оценить **эффективность мер антикризисного реагирования со стороны государства в контексте коррупционных рисков и их влияния на общественно-политическую ситуацию.** Анализ в графической форме позволяет наглядно

выявить наиболее проблемные сферы и дать соответствующие рекомендации для снижения коррупционных рисков.

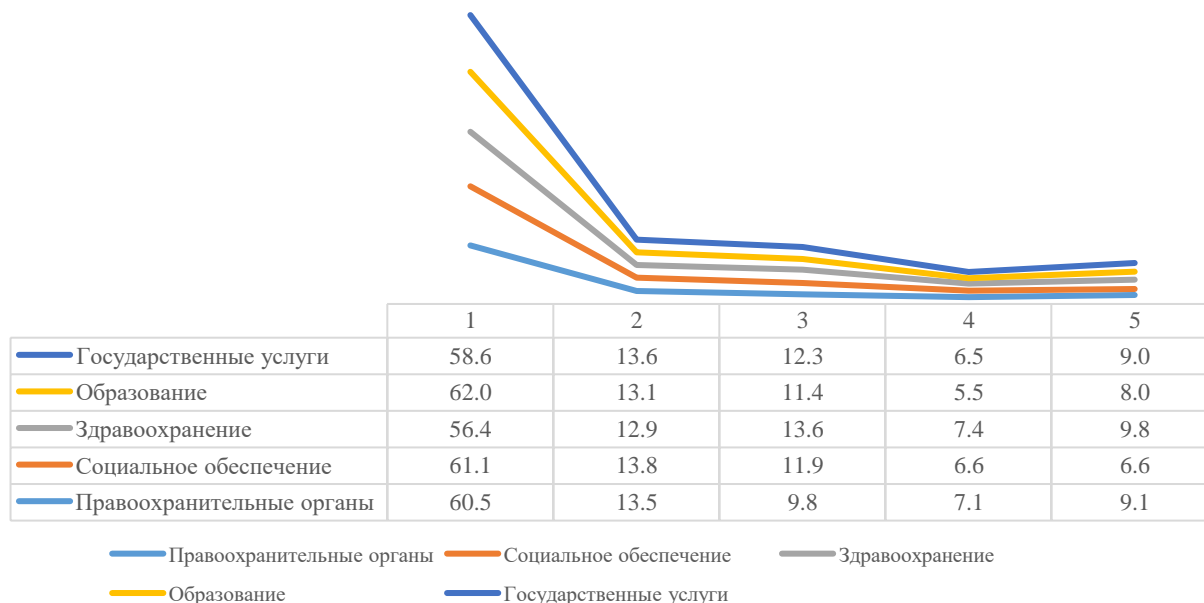


Рисунок 45. Линейное распределение частоты соприкосновения граждан с различными проявлениями коррупции в период пандемии

Выявлены высокие коррупционные риски (выставлены оценки в 4 и 5 баллов) в таких сферах управления как здравоохранение (17,2% респондентов часто и достаточно часто сталкивались с коррупцией), правоохранительные органы (16,2% респондентов часто и достаточно часто сталкивались с коррупцией) и государственные услуги (15,5 % респондентов часто и достаточно часто сталкивались с коррупцией).

Исходя из выявленной высокой коррупционной составляющей в области здравоохранения, были сделаны сравнения общественного мнения в разрезе областей деятельности респондентов (таблица 13).

Таблица 13. Частота соприкосновения граждан с различными проявлениями коррупции в период пандемии (разрез по сферам деятельности/здравоохранение), где 1 – не сталкивался, 5 – сталкивался часто

Оценка	Частный	Государственный	Неправительственный
1	50,5%	61,9%	46,8%
2	15,7%	11,1%	14,0%
3	16,3%	11,5%	16,6%
4	8,3%	7,3%	5,5%
5	9,1%	8,3%	17,0%
Итого	100%	100%	100%

Наиболее часто с коррупцией в сфере здравоохранения сталкивались представители частного и неправительственного сектора.

Аналогичные замеры были сделаны применительно к сектору государственных услуг (таблица 14).

Таблица 14. Частота соприкосновения граждан с различными проявлениями коррупции в период пандемии (разрез по сферам деятельности/государственные услуги), где 1 – не сталкивался, 5 – сталкивался часто

Оценка	Частный	Государственный	Неправительственный
1	52,4%	64,5%	48,5%
2	17,3%	11,1%	15,7%
3	13,6%	10,8%	15,3%
4	8,9%	5,2%	6,4%
5	7,8%	8,4%	14,0%
Итого	100,0%	100,0%	100,0%

В сфере государственных услуг наиболее часто с коррупцией приходилось сталкиваться представителям неправительственного сектора (таблица 15).

Таблица 15. Частота соприкосновения граждан с различными проявлениями коррупции в период пандемии (разрез по сферам деятельности/государственные услуги), где 1 – не сталкивался, 5 – сталкивался часто

Оценка	Частный	Государственный	Неправительственный
1	54,6%	66,0%	51,5%
2	16,5%	10,7%	18,3%
3	13,4%	7,6%	11,1%
4	6,2%	7,5%	7,2%
5	9,3%	8,2%	11,9%
Итого	100,0%	100,0%	100,0%

В целом, не просматривается большого различия в том, какой из секторов чаще взаимодействует с коррупционными рисками. Однако есть небольшой перевес общественного мнения в части столкновения с фактами коррупции со стороны представителей неправительственного сектора.

Оценить мнение граждан по поводу **распределения финансовых потоков** в стране возможно, исходя из анализа ответов, приведенных на рисунке 46.

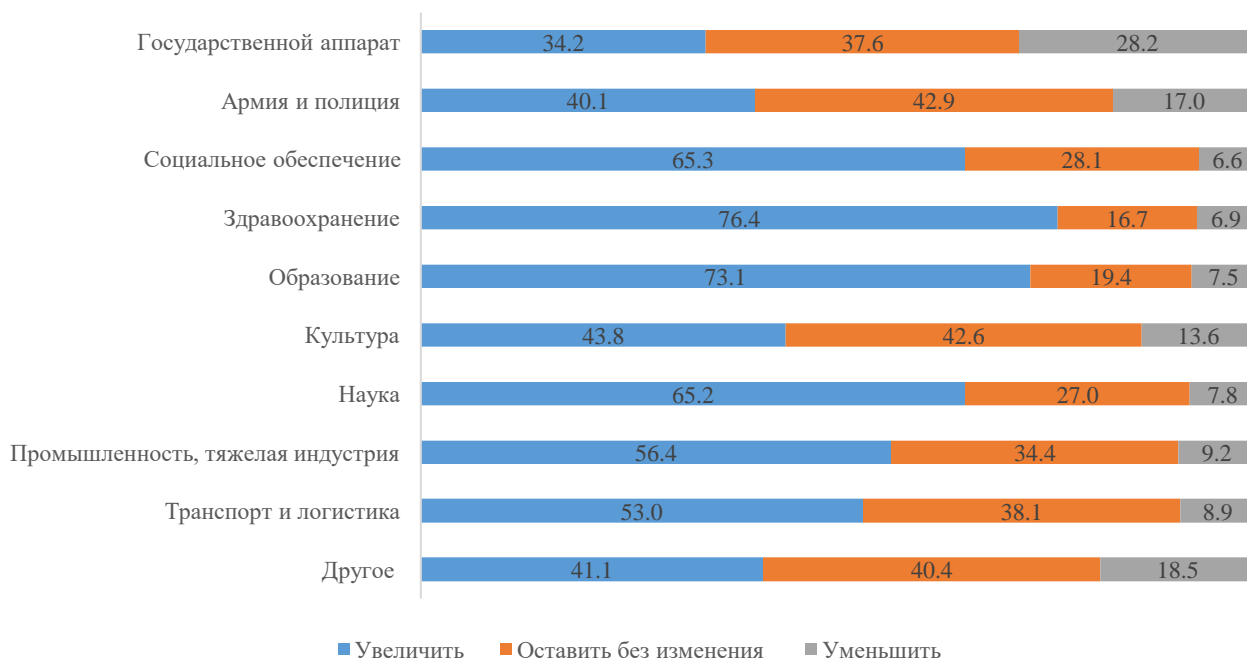


Рисунок 46. Как следует финансировать нижеследующие сферы деятельности?

Анализ данных показывает, что, по мнению респондентов, **необходимо увеличивать финансирование сфер здравоохранения, образования, социального обеспечения и науки**. Тогда как, расходы на содержание государственного аппарата, профессионального спорта, а также армию и полицию можно сократить. Большая часть респондентов считает, что финансирование сфер культуры, транспорта и логистики, промышленности и индустрии можно оставить без изменений. Вполне понятно, что приоритетным в условиях кризиса население считает развивать основные сферы, которые подверглись большому испытанию, а именно здравоохранение и образование.

Ожидания общества

В условиях стресса, высоких рисков для жизни людям важно чувствовать поддержку со стороны государства. Действенность мер государства можно оценить и через проявление доверия граждан, их реакцию на различные виды управленческих решений. В этой связи респондентам был задан вопрос «Сможет ли власть защитить Вас в случае начала второй волны коронавируса?» (рисунок 47).

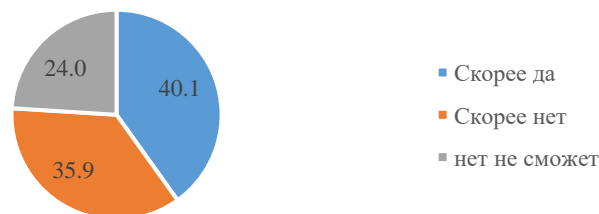


Рисунок 47. Сможет ли власть защитить Вас в случае начала второй волны коронавируса?

40,1% опрошенных все же полагаются на государство в вопросе защиты от отрицательного влияния пандемии, 35,9% респондентов указали на то, что не уверены в том, что государство может защитить их в случае второй волны коронавируса. 24,0 % опрошенных указали на то, что государство, по их мнению, не сможет защитить их от пандемии. Данная картина свидетельствует о том, что на государство в условиях кризиса лежит огромная ответственность и ожидания людей на помощь.

На рисунке 48 представлены распределения в территориальном разрезе, позволяющие оценить, насколько граждане Казахстана уверены в возможностях государства противостоять вызовам второй волны пандемии.

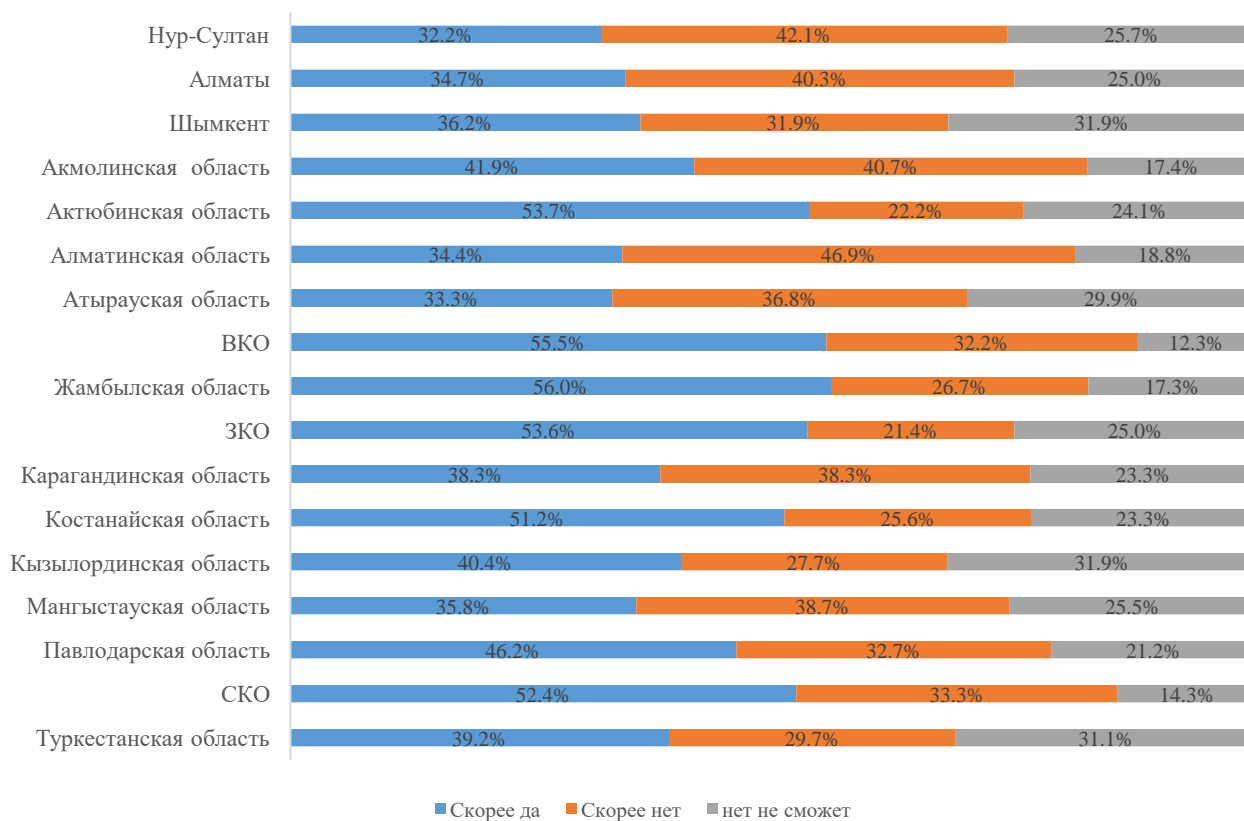


Рисунок 48. Сможет ли власть защитить Вас в случае начала второй волны коронавируса?

В территориальном разрезе можно говорить о том, что в возможностях государства по защите интересов населения от второй волны коронавируса уверены 53,6 % опрошенных из Западно-Казахстанской и 53,7% из Актыубинской области, 55,5 % из Восточно-Казахстанской и 56% респондентов из Жамбылской области, и это максимальные показатели. Наибольшее число тех, кто не верит государству как институту, способному обеспечить надежную защиту от пандемии, проживает в г. Шымкент, Кызылординской (31,9%), Туркестанской областях (31%).

Информационные потоки в период пандемии

Процесс принятия действенного управленческого решения играет определяющее значение в части организации управленческого процесса. Оценка коммуникации позволит сделать выводы об уровнях взаимодействия государства и общества и оценить степень доверия информационным потокам на всех уровнях системы. Респондентов попросили оценить **информационную открытость государственных органов и готовность к диалогу с населением** по шкале от 1 до 5, где 1 – работа закрыта и непрозрачна, 5 – ведомство открыто, доступна любая информация



Рисунок 49. Информационная открытость государственных органов и готовность к диалогу с населением

Используя метод построения шкал (рисунок 49), получили следующий срез общественного мнения. **В наименьшей степени открытыми** по результатам

общественного опроса были признаны такие структуры как СК «Фармация» и Фонд медицинского страхования, а также Межведомственная комиссия. Достаточно открытой респонденты посчитали деятельность акиматов, а также Министерство образования и науки РК.

В целом, **общество не считает работу государственных органов и структур открытой**, так как по основной массе учреждений выявлено, что информационная открытость недостаточна по мнению общества. Этот вывод сделан на основе того, что число отрицательных выборов (*оценка в 1 и 2 балла*) по многим учреждениям стремится к 50%.

Информационная открытость, в свою очередь, является важным фактором повышения эффективности государственного управления. Результаты исследования подтверждают **корреляцию между открытостью и эффективностью деятельности государственных органов и организаций**. Так, проведены парные ранговые корреляции между ответами вопросами № 4 и № 17 (*«Оцените информационную открытость государственных органов и готовность к диалогу с населением по шкале от 1 до 5, где 1 – работа закрыта и непрозрачна, 5 – ведомство открыто, доступна любая информация»*).

Средняя оценка восприятия эффективности госорганов и организаций в период пандемии 2,76 из 5 баллов близка к средней оценке восприятия открытости госорганов и организаций в период пандемии 2,74 из 5 баллов. Респонденты оценивают эффективность и открытость госорганов примерно одинаково и низко, налицо согласованность оценок (*таблицы 16-17*).

Таблица 16. Оценка восприятия эффективности госорганов и организаций в период пандемии

Орган, организация	Частный	Государственный	Неправительственный	Средняя оценка
Межведомственная комиссия по нераспространению коронавируса	2,75	2,91	2,71	2,79
Министерство внутренних дел	2,82	3,04	2,90	2,92
Министерство информации и общественного	2,80	2,95	2,91	2,89
Министерство национальной экономики	2,64	2,81	2,61	2,69
Министерство образования и науки	2,80	2,95	2,79	2,85
Министерство торговли и интеграции	2,72	2,84	2,77	2,78
Министерство труда и социальной защиты	2,73	2,91	2,76	2,80
Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической	2,73	2,88	2,72	2,78
Министерство здравоохранения	2,78	2,89	2,88	2,85
НПП РК «Атамекен»	2,71	2,82	2,69	2,74
СК «Фармация»	2,52	2,44	2,29	2,42
Фонд медицинского страхования	2,63	2,56	2,57	2,59
Средняя оценка	2,72	2,83	2,72	2,76

Таблица 17. Оценка восприятия информационной открытости госорганов и организаций в период пандемии

Орган, организация	Частный	Государственный	Неправительственный	Средняя оценка
Межведомственная комиссия по нераспространению коронавируса	2,70	2,85	2,73	2,76
Министерство внутренних дел	2,60	2,85	2,71	2,72
Министерство информации и общественного	2,62	2,95	2,74	2,77
Министерство национальной экономики	2,65	2,97	2,76	2,79
Министерство образования и науки	2,60	2,87	2,72	2,73
Министерство торговли и интеграции	2,67	2,95	2,73	2,78
Министерство труда и социальной защиты	2,67	2,94	2,87	2,83
Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической	2,77	3,11	2,77	2,88
Министерство здравоохранения	2,66	2,89	2,68	2,74
НПП РК «Атамекен»	2,60	2,86	2,74	2,73
СК «Фармация»	2,45	2,57	2,50	2,51
Фонд медицинского страхования	2,53	2,65	2,57	2,58
Средняя оценка	2,63	2,87	2,71	2,74

Расчеты ранговых коэффициентов по оценке эффективности и открытости госорганов представлены в таблице 18.

Таблица 18. Ранговая корреляция Спирмена оценки восприятия эффективности и открытости государственного органа, организации

Государственный орган, организация	Коэффициент Спирмена
Межведомственная комиссия по нераспространению коронавируса	0,6232
Министерство здравоохранения	0,6343
Министерство образования и науки	0,6178
Министерство торговли и интеграции	0,6042
Министерство национальной экономики	0,6539
Министерство внутренних дел	0,6298
Министерство труда и социальной защиты населения	0,6576
Министерство информации и общественного развития	0,6497
Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности	0,6469
НПП РК «Атамекен»	0,6328
СК «Фармация»	0,7066
Фонд медицинского страхования	0,6931

Результаты анализа показывают прямую высокую степень согласованности оценок по эффективности и открытости госорганов. Таким образом, **чем выше оценка открытости госоргана, тем выше оценка его эффективности.** Например, коэффициент Спирмена между оценкой восприятия эффективности и оценкой открытости Межведомственной комиссии по нераспространению коронавируса равен 0,6232. Данный коэффициент является статистически значимым и высоким, что свидетельствует о сильной взаимосвязи между оценками эффективности и открытости госоргана. Можно предположить, что одним из компонентов оценки **восприятия эффективности государственных органов в период пандемии является их информационная открытость**, которую необходимо повышать.

Важно активизировать каналы получения информации гражданами и технологии ее транслирования государственными органами, доведения информации

до потребителя в нужном и достоверном ключе. Участников опроса попросили ответить на вопрос об источниках получения информации о пандемии (*рисунок 50*).

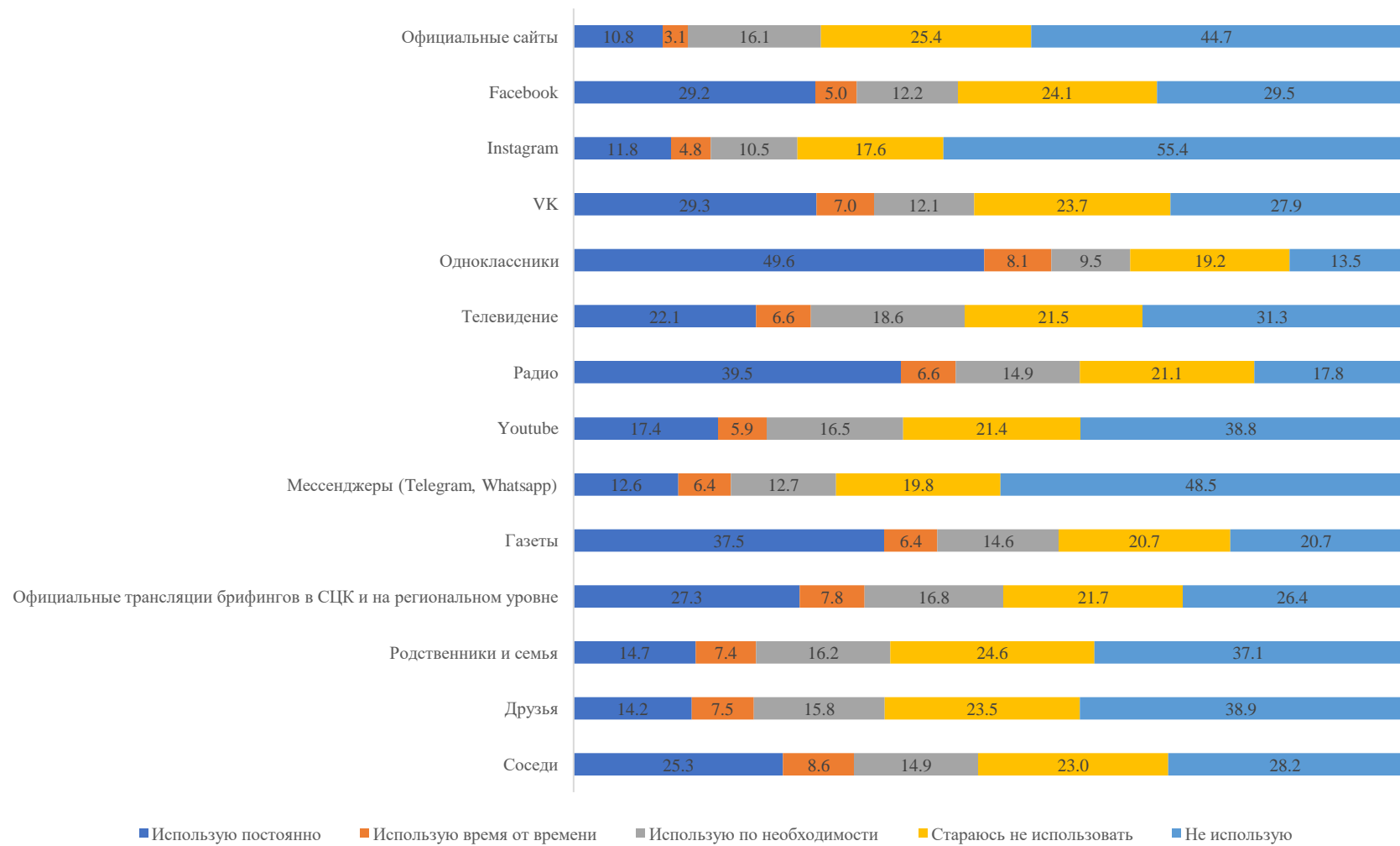


Рисунок 50. Какие из перечисленных источников вы используете для получения информации об эпидемиологической ситуации и мерах государственной поддержки

При ответе на вопрос об источниках информации респонденты высказали мнение о своих предпочтениях для получения сведений об эпидемиологической ситуации. Результаты данного среза заставляют задуматься об особенностях информационной политики, которую строит государство. Так, только 10,8% опрошенных указали на то, что используют для получения информации официальные сайты, при этом 44,7% респондентов не используют данный источник вообще.

Достаточно активно казахстанцы используют такой источник информации как социальные сети, в числе наиболее часто используемых каналов находится Instagram, на него полагаются больше половины респондентов (55,4%). Практически равное число опрошенных, примерно треть, предпочитают использовать для получения нужной для них информации об эпидемиологической обстановке Facebook (29,5%) и VK (27,9%). Примерно половина опрошенных постоянно используют разного рода мессенджеры.

Традиционные информационные каналы, такие как телевидение, радио и газеты не имеют большой популярности, постоянно их использует каждый третий из опрошенных респондентов, примерно каждый пятый не использует вообще.

При этом использование и доверие различным источникам информации представляются в контексте изучаемой темы совершенно разными критериями.

Официальные сайты в опросах лидируют по уровню доверия (рисунок 51). Каждый пятый из опрошенных в наибольшей степени доверяет именно источникам с официальных сайтов и трансляциям официальных брифингов в Службе Центральных Коммуникаций и аналогичным брифингам на региональном уровне. Прослеживается высокий уровень поляризации, аналогичные доли респондентов не доверяют данным источникам информации.

Уровень доверия к подлинности информации в социальных сетях достаточно высок. В этой категории социальные сети Instagram и Facebook получили достаточно высокий уровень поддержки.

Информации, полученной в живом общении, граждане доверяют мало. По критериям доверия родственники, друзья, соседи как потенциальные информанты расцениваются невысоко. Полученной от них информации в полной мере доверяют от 11,7 до 15,8 % (оценка в 5 баллов) опрошенных, а не доверяют от 23,1% до 31,1% (оценка в 1 балл).

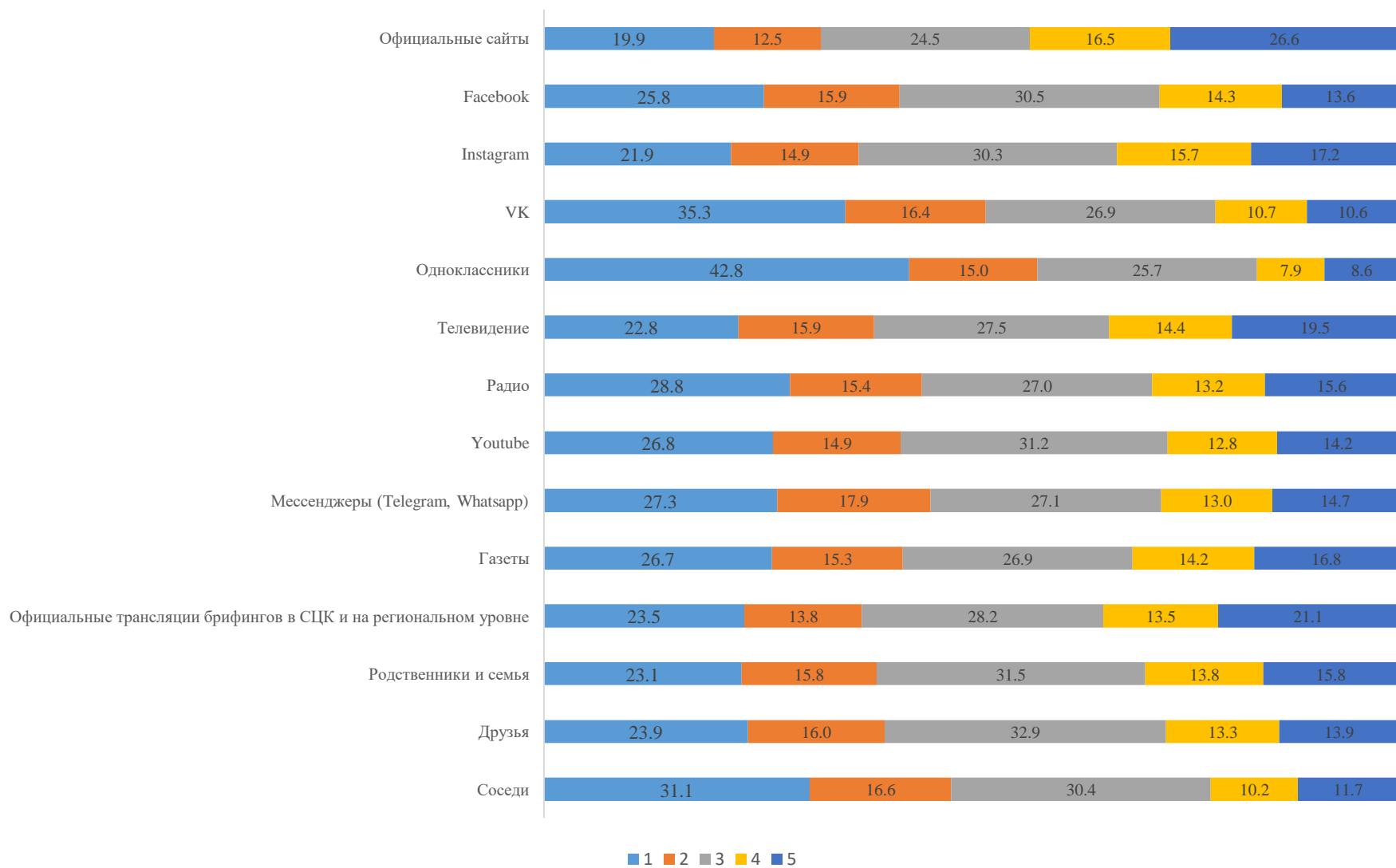


Рисунок 51. Насколько Вы доверяете источникам информации об эпидемиологической ситуации о мерах государственной поддержки

Экспертный опрос

Экспертный опрос проводился по технике полуструктурированного интервью. В качестве экспертов привлекались 30 человек, имевших отношение к государственному управлению на центральном и местном уровне, бизнесу или неправительственным организациям. Экспертное мнение показательно при оценке эффективности государственного управления в связи с возможностью выявить многоуровневые индексы и провести корреляции между ними. Для статистической обработки посредством программы IBM SPSS 23 были определены 5 вопросов, предполагающих ранжирование ответа по 5 бальной шкале. По аналогии с участниками массового опроса эксперты в рамках проводимых интервью оценивали эффективность работы государственных органов в период пандемии (рисунок 52).

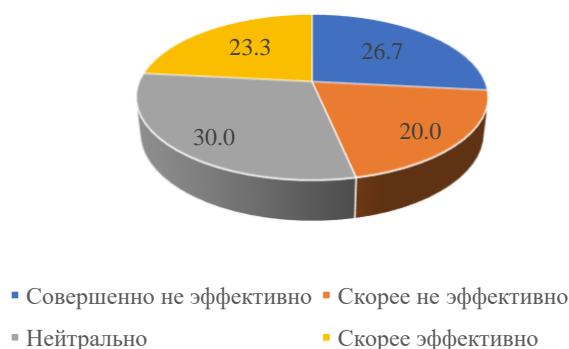


Рисунок 52. Оценка эффективности работы государственных органов в период пандемии

Анализ интервью, проведенных с экспертами, показал, что **оценка эффективности деятельности государственных органов и структур невысока**. Так, на 1 балл (*совершенно не эффективно*) оценили усилия государственных органов и структур 26,7% опрошенных экспертов. Оценку в 2 балла (*скорее не эффективно*) поставили усилиям государства 20% или каждый пятый эксперт. Нейтрально (3 балла) оценку поста вили 30% экспертов. 23,3% опрошенных экспертов признали работу государства отчасти эффективной, при этом стоит обратить внимание на тот факт, что **ни один из экспертов не поставил оценку «отлично» усилиям государства по борьбе с пандемией**. Эксперты – представители центральных и местных органов выразили мнение о том, что нельзя оценивать в целом эффективность работы госорганов, необходимо детализировать вопросы по конкретным бизнес-процессам.

В сравнении с массовым опросом есть определенные различия с мнениями экспертов, они представлены на рисунке 53.

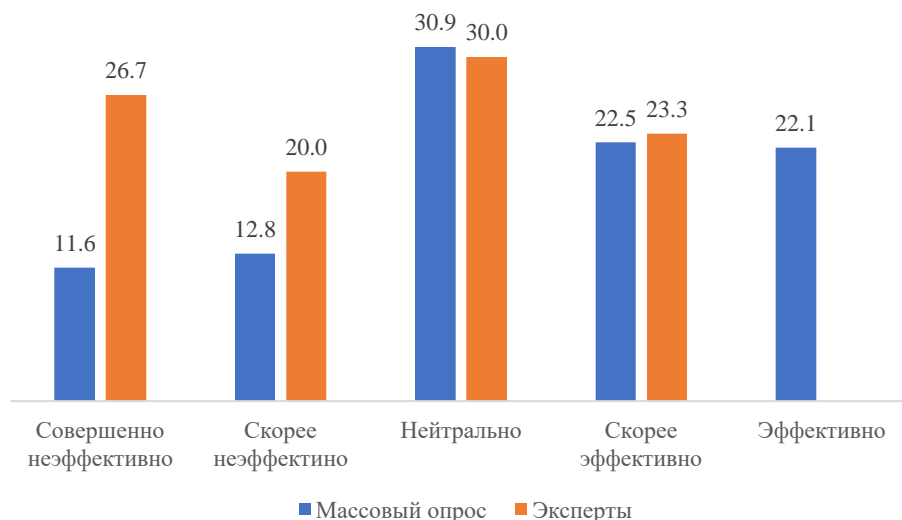


Рисунок 53. Оценка эффективности работы государственных органов в период пандемии

Можно сделать вывод о том, что эксперты более критично оценивают ситуацию в сфере государственного управления по сравнению с участниками массового опроса. Так, действия правительства считают совершенно неэффективными 26,7% экспертов, тогда как 11,6% респондентов в рамках массового опроса выражают такое же мнение. Стоит отметить, нейтральная оценка принадлежит как экспертам, так и респондентам массового опроса.

Далее проведен анализ, исходя из того, в какой сфере работают участники экспертного опроса (рисунок 54).

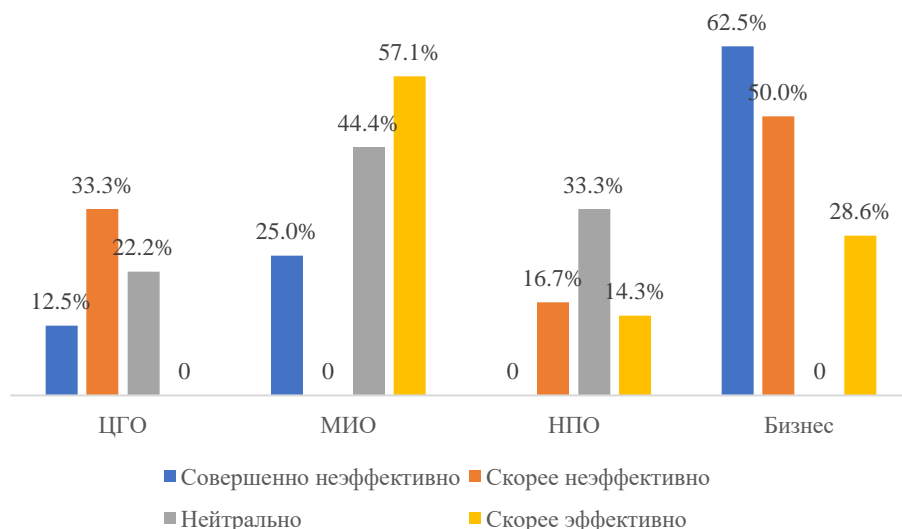


Рисунок 54. Оценка эффективности работы государственных органов в период пандемии

Основываясь на сопряжениях по роду деятельности, можно сделать вывод о более высокой доли социального оптимизма у государственных служащих,

причем представители центральных государственных органов склонны в большей степени давать оценку «скорее неэффективно и нейтрально» (два или три балла по пятибалльной шкале). Представители местных исполнительных органов в 57,1% случаев склонны оценивать эффективность работы государственных органов, как «скорее эффективно», что соответствует в цифровом эквиваленте шкале в 4 балла.

Наиболее критичны оказались в оценках представители бизнеса. Эксперты из сферы бизнеса оценивают эффективность работы в государственных органах на оценку «совершенно неэффективно». Еще одна тенденция, связанная с отражением картины общественного мнения, показывает приближенное к нейтральному отношение представителей, имеющих отношение к неправительственному сектору. Можно предполагать, что данная оценка обусловлена тем, что в условиях выстраивания жесткой вертикали власти «общественники» являются уязвимыми, и предпочитают сотрудничать с властью и не быть причисленными к деструктивным элементам.

Определенную исследовательскую ценность представляет получение сравнения по вопросу того, как участники массового и экспертного опроса оценивают динамику ситуации в отношении системы взаимодействия государственных органов и квазигосударственных структур в период пандемии. На рисунке 55 показаны линейные распределения того, как изменилась система взаимодействия в государстве в период пандемии:



Рисунок 55. Изменилась ли система взаимодействия центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур за весь период пандемии

Анализ данных показывает, что, по мнению 6,7% участников опроса, ситуация имеет тенденцию к значительному ухудшению, 13,3% опрошенных указали на то, что есть тенденция к незначительному ухудшению. 36,7% опрошенных или практически одна треть показали, что нет никаких изменений. Практически та же доля экспертов (40%) говорят о том, что ситуация имеет тенденцию к некоторому улучшению. Аналогично с ситуацией по первому вопросу, эксперты не видят кардинальных улучшений в части взаимодействия

государственных органов и структур. Получается, что только один эксперт, представитель местных исполнительных органов и структур указал на то, что видит кардинальные улучшения ситуации, что в процентном соотношении составляет 3,3%.

В разрезе принадлежности экспертов получены следующие сопряжения (рисунок 56).

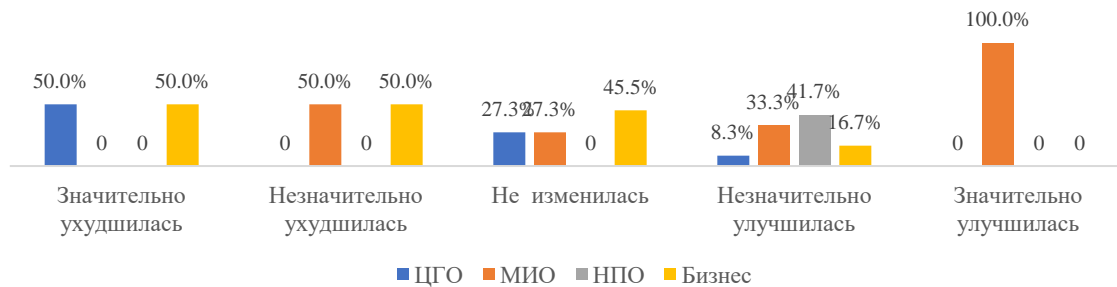


Рисунок 56. Как вы считаете изменилась ли система взаимодействия центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур за весь период пандемии?

О значительном ухудшении ситуации заявили 50% экспертов, имеющих отношение к центральным государственным органам и бизнесу. Также пополам разделились мнения экспертов в отношении незначительного ухудшения ситуации (по 50% экспертов из сферы МИО и 50% экспертов, имеющих отношение к бизнесу). Не изменили своих оценок по поводу системы взаимодействия различных элементов государственного управления 27,3% представителей системы госуправления (ЦГО/МИО) и бизнеса. Примечательно, что представители неправительственных объединений были достаточно единодушны в своем выборе, они заявили о незначительном улучшении ситуации в сфере коммуникаций (41,7%). Объяснить данный факт можно тем, что именно в период пандемии общественники оказались крайне востребованы. Государство, не справляясь с рядом задач переложило их решение на общественников, вполне логично, что это было замечено и расценено, как способ улучшения коммуникаций.

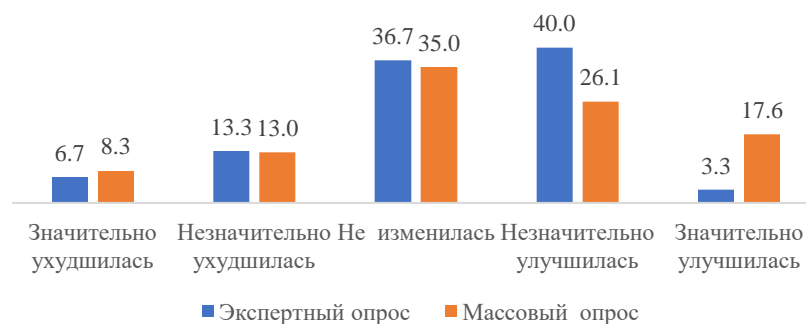


Рисунок 57. Изменилась ли система взаимодействия центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур за весь период пандемии

На рисунке 57 визуализированы данные экспертного и массового опроса по вопросу о том, что респонденты думают об изменении системы взаимодействия государственных органов и структур в период пандемии. Просматривается тенденция связанная с более критичным настроем экспертов. У респондентов массового опроса выше доли тех, кто видит ситуацию незначительно или значительно лучше.

Восприятие эффективности антикризисных мер

Проанализировать особенности восприятия обществом антикризисных мер государственных органов в отдельных отраслях представляется возможным через визуализацию оценок, полученных в результате массового опроса (рисунк 58). Для наглядности была проведена визуализация данных в виде графика, где по оси X были отложен выбор респондентов по 5 бальной шкале, а по оси Y наборе мер, характеризующих ситуацию в области здравоохранения.

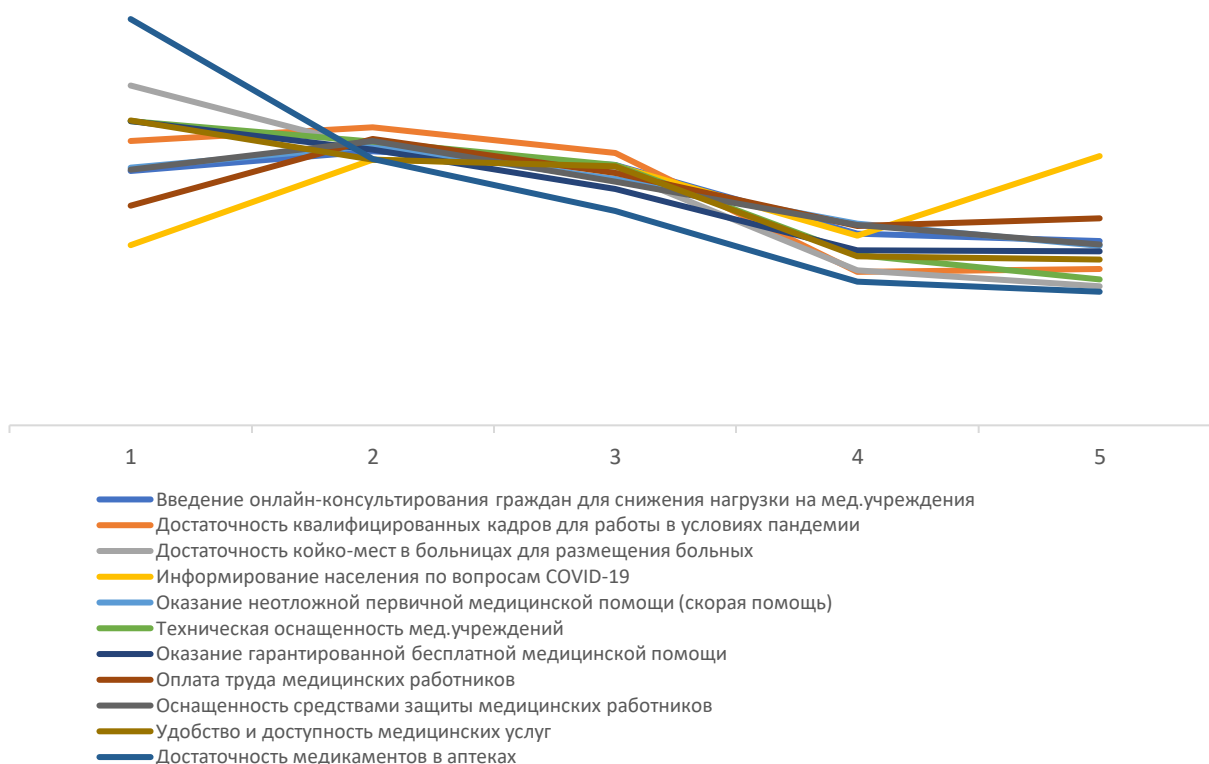


Рисунок 58. Оценка эффективности работы государственных органов в сфере здравоохранения

Визуализация (рисунк 58) позволяет выявить, что оценки населения эффективности мер государственного управления имеют нисходящий тренд. Основная масса графиков устремляется вниз, что говорит о **проблемах в сфере здравоохранения**, исходя из анализа общественного мнения. Так, в части

оказания бесплатной медицинской помощи видно, что кривая, отражающая его на графике, однозначно стремится вниз. Если подкрепить это цифровыми данными, то получаем, что 46,1% респондентов оценили эффективность мер в этой сфере в 1 и 2 балла. В части достаточности койко-мест в больницах также видно то, что население отрицательно оценивает этот аспект работы здравоохранения. 53% опрошенных дали резко отрицательную оценку ситуации в этой сфере. По параметру «удобство и доступность медицинских услуг» просматривается аналогичная динамика. 49% опрошенных поставили оценку в один или два балла ситуации с действенностью мер в этой сфере.

Если анализировать отдельные графики, то можно заметить восходящий тренд в части информирования по вопросам COVID-19, а также оплате труда медицинских работников.

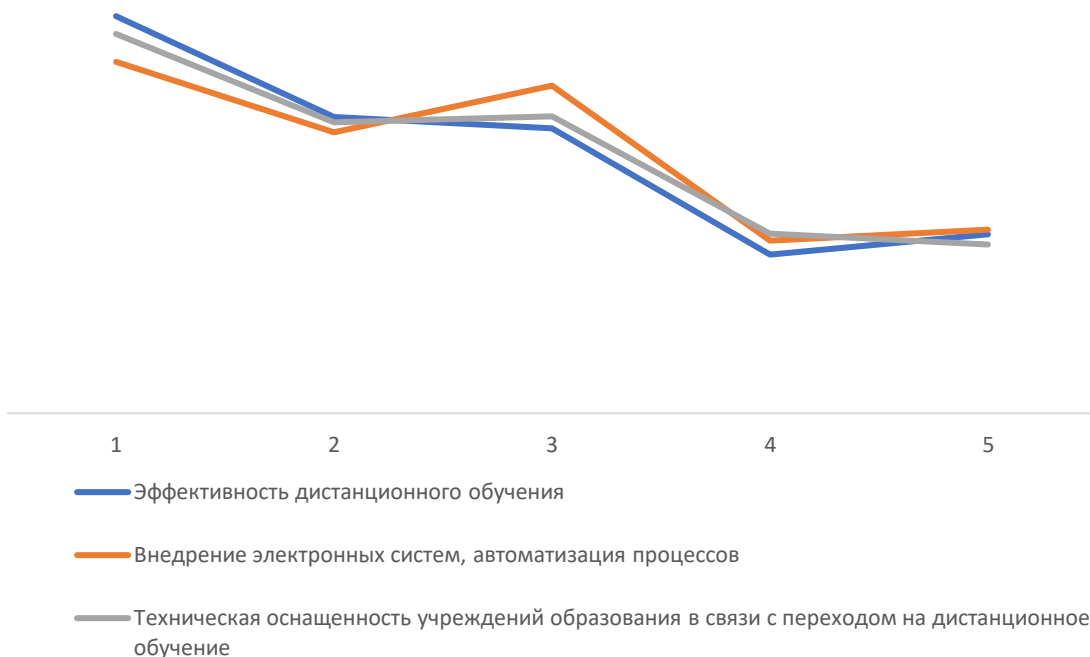


Рисунок 59 Оценка эффективности государственных органов в сфере образования

Еще более резко отрицательный тренд, связанный с оценкой эффективности работы государственных органов и структур, проявился **в образовании**. Замер осуществлялся по трем критериям: эффективность дистанционного образования, внедрение электронных систем и автоматизация процессов, а также техническая оснащенность учреждений образования в связи с переходом на дистанционную систему обучения (рисунок 59).

Наиболее тревожной выглядит ситуация с оценкой обществом технической оснащенности учреждений образования. Только четверть опрошенных

респондентов дали положительную оценку ситуации. А 2/3 участников опроса высказали критику эффективности работы по этому критерию.

Болевой точкой для общества является вопрос дистанционного обучения. 52,7% экспертов оценили этот параметр на 1 или 2 балла, что говорит о крайне высоком уровне социального недовольства, и сформировавшемся отрицательном тренде, над изменением которого нужно работать ответственным органам.

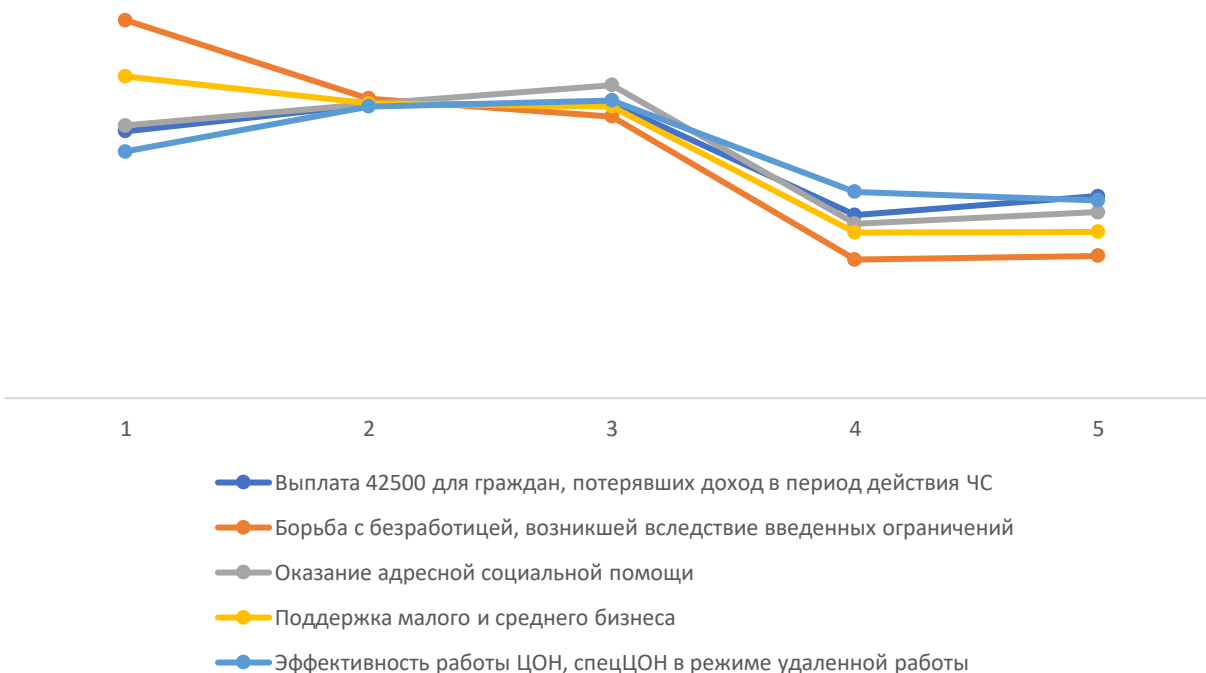


Рисунок 60. Оценка эффективности государственного управления в социальной сфере

Еще одним критерием измерений восприятия эффективности государственного управления в социальной сфере стал комплекс мер, использованных в социальной сфере, такие как выплата пособий, поддержка бизнеса, борьба с безработицей и прочее. Ситуация здесь еще более сложная. Все кривые показывают резкое падение, что говорит о высоком уровне недовольства и низких оценках, связанных с восприятием эффективности работы государственных органов и структур. Так, в данном вопросе самый резкий перепад наблюдается по такому чувствительному вопросу, как борьба с безработицей. Лишь 22,7% опрошенных посчитали работу в этой сфере эффективной. А наиболее плавная кривая имеется по критерию работы спец ЦОНов. Оценку в 1 балл по этому критерию поставили 19,9 % опрошенных, 23,5% респондентов указали то, что эффективность работы по данному критерию можно оценить в 2 балла. 24,0% опрошенных поставили работе данных структур три балла, в 4 и 5 баллов оценили 32,5% опрошенных.

Одним из критериев эффективности мер, принятых государством в борьбе с пандемией, является оценка обществом ограничительных действий правительства. В целях определения действенности госуправления в данном направлении участники опроса попросили по 5 бальной шкале оценить эффективность разного рода ограничительных мер, которые государство вводит в период борьбы с коронавирусной инфекцией (рисунок 61).

Результаты линейных распределений визуализированы в диаграмме, которая дает представление о динамике процессов восприятия тех или иных ограничительных мер.

Анализ результатов опроса показывает, что общество не считает эффективными такие меры ограничений, как запрет плановых госпитализаций, частичные запреты торговли непродовольственными товарами, запреты работы зон отдыха и салонов красоты. Частично эффективными признаны меры ограничительного характера в сфере образования и организации общественного питания. С определенной долей понимания общество относится к введению режима ЧП, мерам социального дистанцирования.

При этом стоит заметить, что по критерию 1 и 2 балла выборы по верхней границе составляют 39,4%, что говорит о том, что каждый третий участник опроса не видит большого эффекта от ограничительных мер.

Коридор выборов по критерию «3 балла» составляет диапазон от 20,2 до 24,6%, что позволяет сделать вывод, примерно четверть опрошенных не может однозначно ответить на вопрос о том, есть ли эффект от мер ограничений в борьбе с пандемией.

Если проанализировать ту часть общественного мнения, которая принимает и одобряет ограничительные меры, то просматривается факт принятия их меньшинством опрошенных. В целом, на 4 и 5 балла эффективность ограничительных мероприятий оценила меньшая часть экспертов, по сравнению с не принявшими или давшими нейтральный ответ.

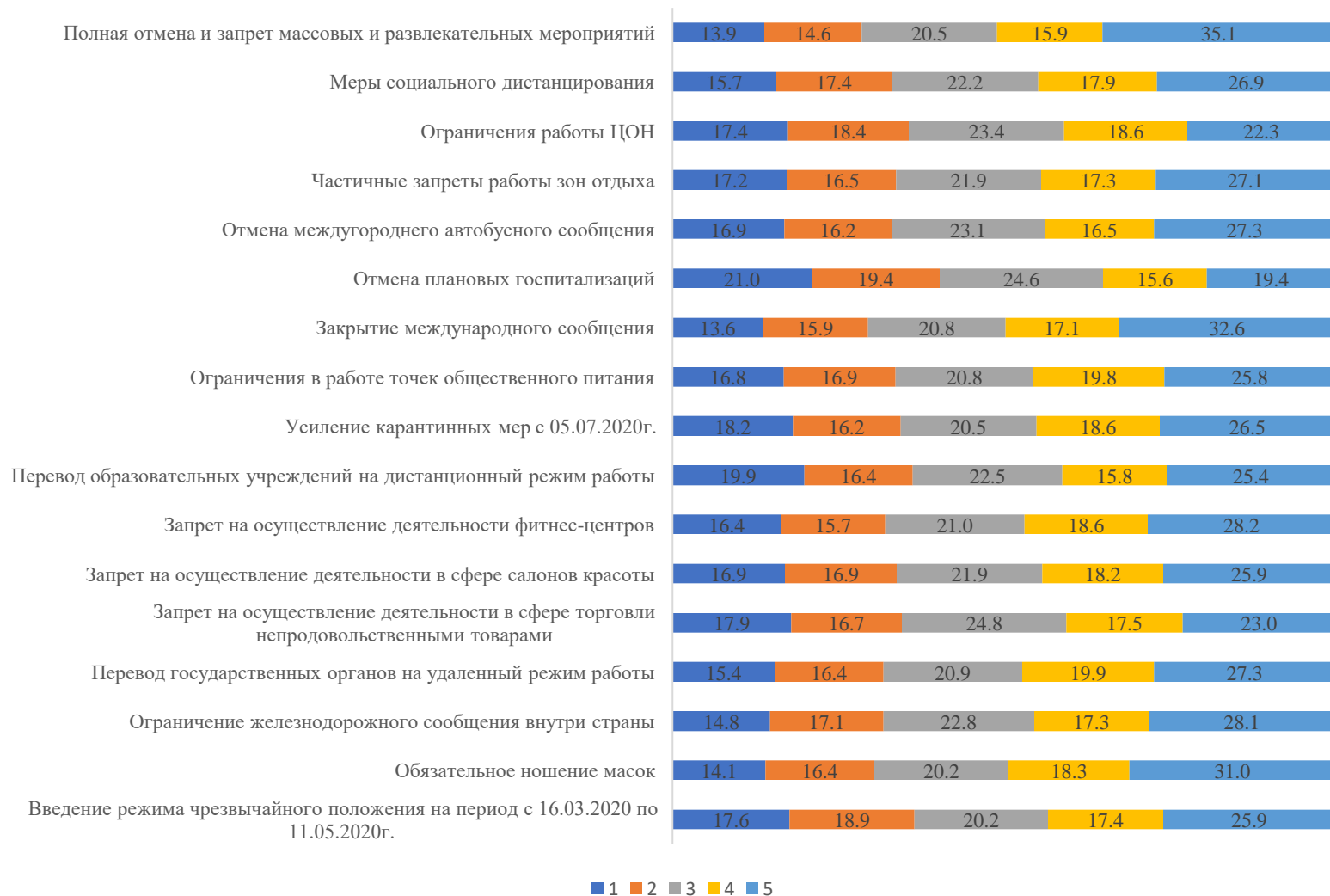


Рисунок 61. Эффективность мер, направленных на борьбу с COVID-19

Выводы

Проведенная оценка была получена на основании анализа данных второго порядка, когда уровень эффективности государственного управления был оценен посредством изучения общественного мнения. В целом, наблюдается равномерное распределение по оценке восприятия эффективности деятельности госорганов в условиях пандемии. Так, 11,6% опрошенных указали на то, что государственные органы и структуры работали в период пандемии совершенно неэффективно; 12,8% выбрали критерий «скорее не эффективно»; 22,5 % опрошенных склонны считать работу государственных органов и структур скорее эффективной; 22,1 % устроило качество работы государственных органов и структур. Больше всего недовольных проживает в Кызылординской и Карагандинской областях (*практически каждый четвертый из опрошенных оценили эффективность государственных органов и структур в 1 балл*).

Инструментами социологии было определено мнение общественности по вопросам динамики работы государственных органов за весь период пандемии. Около половины опрошенных позитивно оценили изменения в работе государственных органов и структур в период пандемии. Так, 26,1 % опрошенных, или каждый четвертый считали, что есть некоторые изменения в лучшую сторону, 17,6% опрошенных указали на то, что ситуация имеет явную тенденцию к улучшению. 35% респондентов считают, что деятельность значительной части государственных органов в период пандемии осталась неизменной, 9,6% респондентов выразили негативное отношение к работе госорганов, т.е. считают, что эффективность снижается. **Для основной части опрошенных казахстанцев власти слабо отреагировали на вызовы пандемии.**

Было изучено общественное мнение по вопросу эффективности государственного управления в оценке деятельности отдельных органов и структур. Структурами, получившими максимальное число критических отзывов о своей работе, стали «Фонд медицинского страхования» и НПП «Атамекен». Свое недовольство работой Межведомственной комиссии выразил каждый четвертый из опрошенных.

При этом, по результатам анализа с использованием парной регрессии выявлены кластер-группы госорганов, которые были сформированы по схожим ответам, ранжирование и порядок распределения ответов примерно одинаковый. **Эффективность деятельности госорганов оценивается по восприятию результата действий в определенных направлениях, исходя из их зоны ответственности.** Так, например в один блок попали СК «Фармация» и Фонд медицинского страхования, которые получили схожие оценки низкого порядка. Речь идет о согласованности оценок и порядке ранжирования респондентами. Это важная взаимосвязь, которую необходимо использовать в принятии управленческих решений, например при разработке антикризисных стратегий и выстраивании коммуникаций.

Изучение общественного мнения позволяет сделать вывод об имеющих место **пробелах в работе акиматов на местах**. 26,2% опрошенных указали на то, что акиматы скорее не реагируют, чем эффективно работают с угрозами пандемии, что соответствует оценке в три балла. Примерно такая же доля опрошенных (25,2%) считают, что акиматы на местах реагируют в соответствии с угрозами. Имеет место высокая доля тех, кто не видит результатов в работе МИО. 49,1% выборов являются отрицательными.

Анализ общественного мнения позволил выявить то, как по 5-бальной шкале общество оценивает эффективность разного рода ограничительных мер, которые государство вводит в период борьбы с коронавирусной инфекцией.

Минимально эффективными посчитали отмену плановых госпитализаций (21%), перевод образовательных учреждений на дистанционную форму работы (19,9%), и повторный карантин, введенный с 5 июля текущего года (18,2%).

К числу **наиболее эффективных мер** по профилактике коронавируса, введенных нашим государством по мнению участников опроса отнесены: запрет массовых и развлекательных мероприятий (35,1%), закрытие международного сообщения (32,6%) и обязательное ношение масок (31%). К числу мер, имеющих определенную эффективность, были отнесены запреты деятельности салонов красоты, фитнес-центров и магазинов непродовольственных товаров.

Одной из серьезных угроз для безопасности нашей страны является проблема коррупции, которая обострилась в условиях коронавируса. Участников опроса попросили рассказать о том, как часто им приходилось сталкиваться с явлениями коррупции в период пандемии. В числе **наиболее коррупциогенных отраслей** оказались, по мнению участников опроса здравоохранение, правоохранительные органы и сфера государственных услуг.

Меньше 50% опрошенных уверены в том, что государство сможет помочь им в случае второй волны коронавируса. Подавляющее большинство опрошенных уверены в том, что их материальное положение ухудшится в случае второй волны коронавируса. Наиболее высокий уровень недовольства имеет место в г. Алматы, Актюбинской и Мангыстауской областях.

Общество не считает работу государственных органов и структур открытой, в основной массе учреждений информационную открытость оцениваемых структур признали недостаточной. **В наименьшей степени открытыми** по результатам общественного опроса были признаны такие структуры как СК «Фармация» и Фонд медицинского страхования, а также Межведомственная комиссия. **Достаточно открытой** респонденты посчитали деятельность акиматов, Министерства образования и науки РК.

Попарная ранговая корреляция Спирмена позволила выявить связь между восприятием эффективности деятельности госорганов и восприятием их информационной открытости, причем их средние ранговые оценки низкие и

практически одинаковые 2,76 и 2,74 соответственно. Очевидно, что наблюдается прямая корреляционная связь между открытостью государственного органа и его эффективностью. В условиях кризиса актуализируется проблема информационной открытости системы государственного управления в целом.

Анализ результатов исследования показал, что официальные сайты государственных органов, как основные источники для получения информации об эпидемиологической ситуации, использует минимальное число респондентов. При этом **высокие уровни доверия получает информация из социальных сетей, мессенджеров.** Традиционные источники информации, такие как радио, телевидение используются преимущественно лицами старших возрастов.

Также стоит обратить внимание на то, что в большей степени респонденты доверяют информации, которая очень часто используется как источник для вбросов и fake news. Получены высокие индексы в отношении доверия рассылкам в мессенджерах, **Instagram** и прочее.

Основными выводами, полученными в ходе экспертного опроса, являются корреляции в отношении оценки эффективности государственных органов в условиях пандемии с массовым опросом. Эксперты в основной своей массе более критичны в отношении оценки эффективности государственного управления. При этом эксперты, представители государственной власти демонстрируют позитивное отношение к мерам предпринятым правительством в борьбе с пандемией, но ЦГО в большей степени, чем МИО. Представители бизнеса выражают серьезный скепсис по отношению усилий государства в кризисный период, просматривается тенденция, связанная с высоким градусом недоверия государству. Эксперты указали на **неэффективные меры поддержки со стороны государства по всем основным направлениям кризис-менеджмента:** здравоохранения, образования, социальной сферы.

Представители неправительственных организаций оказались более лояльными в оценках, демонстрируя поддержку государству, вероятно это связано с тем, что в период кризиса именно «общественники» оказались востребованы по многим направлениям деятельности, где государство не было в состоянии эффективно реагировать. В итоге, функции государства частично перешли к представителям неправительственной сферы.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что **в обществе преобладают тенденции недовольства усилиями властей в борьбе с новым видом угрозы коронавирусом. Эффективность государственного механизма подвергнута сомнению. Есть основания полагать, что отсутствие должной реакции, может привести к открытым видам социального недовольства.** Несмотря на сложный период следует форсировать вопрос защитных мер и механизмов, причем не по пути ужесточения, что делается на протяжении последних месяцев, а их диверсификации и приданию им точечного, целевого характера.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ международного опыта показывает, что **универсальной стратегии выхода из кризиса нет**. Кроме того, в настоящий момент подавляющее большинство государств занимается не посткризисной повесткой, а пытается максимально удержать экономическое развитие от критического падения.

От уровня вероятного падения, видимо, будет зависеть и политика восстановления; проблема – в неопределенности того, как долго будет продолжаться пандемия, и где будет уровень дна, от которого придется отталкиваться в посткризисный период.

Возможности и эффективность поддержки экономики индивидуальны и зависят от развитости государства, наличия финансовых резервов, демографии, специфики менталитета и даже особенностей политической системы и др.

В основном, **меры поддержки экономики** в рассмотренных странах сводятся к следующим:

- коррекция процентных ставок Центробанками;
- выделение дополнительных бюджетов для реализации стимулирующих программ;
- финансовые стимулы для бизнеса, банков и кредитной системы *(одновременно с определенными ограничениями в их работе для контроля распределения финансов)*;
- облегченная выдача кредитов для отраслей промышленности, сельского хозяйства и другого бизнеса по сниженным процентным ставкам и отсрочкой платежей;
- налоговые послабления для бизнеса для снижения давления на них в период ограниченной деловой активности;
- дополнительные выплаты отдельным категориям работающих граждан *(например, медикам, силовикам и др.)*;
- поддержка населения и домохозяйств *(в том числе кредитные каникулы, часто по ипотечным займам)*.

В целом, на текущий момент политика ориентирована на смягчение ситуации, связанной с падением дохода в условиях вынужденного ограничения деловой активности населения и бизнеса.

Правительства всех стран балансируют между необходимостью борьбы с эпидемией *(ограничение контактов между людьми)* и попытками удержать отрасли экономики от тотального разрушения.

При этом, анализ показывает, что сегодня отрасли промышленности все больше обсуждают вопросы **автоматизации и роботизации** *(снижение зависимости от человеческого фактора и продолжение работы при любых пандемиях по принципу «роботы*

не болеют»), **цифровизации для дистанционных коммуникаций** и всех технологических решений, которые позволяют **продолжать сотрудничество при отсутствии прямого человеческого контакта**.

В принципе, эти вопросы обсуждались давно, однако COVID-19 значительно ускорил эти процессы. В этой связи, на повестке развития в ближайшие год-два встанут и **вопросы высвобождения огромного числа людей**, которые будут не востребованы ввиду их повсеместной замены на автоматизированные системы. Возрастет спрос на новые профессии, которые будут работать удаленно.

Все это также может оказать большое давление на **рынок коммерческой недвижимости**, т.к. компаниям и организациям, в том числе и государственным, более не будут нужны значительные по площадям офисы (*большая часть персонала будет работать удаленно*). Рынок коммерческой недвижимости также будет фактором немалых изменений в экономике и в жизни обществ.

Такая ситуация окажет сильное **давление на системы социальной поддержки** и государства будут вынуждены **решать вопросы занятости**, переподготовки граждан и поиска новых ниш, где миллионы людей смогут быть быстро и надолго трудоустроены. Возможно, что это станет точкой отчета для пересмотра существующей социально-экономической модели развития государств.

Эти вопросы, судя по прогнозам, и будут формировать посткризисную повестку дня государственного развития.

Анализ действий ряда государств по противодействию эпидемии позволяет обобщить некоторые подходы к борьбе с новой биологической угрозой.

Политические меры:

- **Создание правительственных штабов кризисного реагирования** на кризис. В Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и Канаде и др. странах были созданы специальные комитеты для координации усилий центрального правительства и связи с регионами.

- **Выработка национальных планов борьбы с эпидемией**, например, в Великобритании, для систематизации усилий и подключения властей всех уровней к противодействию.

- **Ввод в стране положения чрезвычайного положения**, что позволяет правительству использовать дополнительные ресурсы для борьбы с вирусом и вводить нужные ограничения (*на передвижение внутри страны, помещение граждан на карантин и др.*). Такой подход применен в Китае, Южной Корее, Великобритании и др.

- **Закрытие государственных границ** на период эпидемии – меры разнятся от закрытия границ со странами, где зафиксирована вспышка эпидемии, так и на упреждение со странами, которые подвержены риску эпидемии.

- **Приостановка выдачи виз** для граждан из стран с высоким риском заражения, а также **запреты на выезд за рубеж**.

- **Ограничение полетов или полная отмена авиарейсов** в страны, где отмечается всплеск эпидемии. Эту меру применили фактически все государства мира, в особенности в направлении стран Азии.

- **Полное закрытие городов и регионов для внутреннего передвижения**. Такие меры были приняты в Китае, Италии.

- **Обсуждается вопрос о принятии закона о биологической безопасности**. Такие подходы рассматриваются в Китае, России. Схожие законы действуют в Великобритании, Германии.

Медицинские меры:

- **Ввод специального карантина** в аэропортах, населенных пунктах, организациях с применением технических средств, например, тепловых сканеров по замеру температуры граждан. В Китае внедрены сканеры с одновременным определением персональных данных гражданина: на экране с температурой сразу выходит ФИО.

- **Ввод карантина на всех пунктах транспортных сообщений**, например, в Италии тепловые сканеры по замеру температуры граждан установлены на ж/д и авто вокзалах, а в Кувейте – в морских портах, кроме того власти запретили вход в свои порты всех судов из Японии, Сингапура, Таиланда, Италии, Ирана, Ирака.

- **Помещение граждан на закрытый карантин** (*посещавших страны с высоким риском*) до 2 недель для изоляции и наблюдения.

- **Усиление работы госпиталей**. В условиях перенапряжения некоторые страны дифференцируют пациентов и обслуживают наиболее уязвимые категории граждан – пожилых, больных, людей с пониженным иммунитетом, остальным рекомендуется лечиться в домашних условиях.

- **Увеличение числа лабораторий по выявлению вируса и увеличение медицинского персонала**, привлеченного к этой работе. Например, в Испании число лабораторий для тестирования образцов сейчас увеличено в два раза с 4 до 8.

- **Масштабная регулярная профилактическая дезинфекция общественных мест**.

- **Подготовка к разным сценариям эпидемии**. Так, в Испании пока следуют самому низкому из трех возможных сценариев, – «сдерживанию», до тех пор, пока не будет «неконтролируемой передачи от сообщества» или «массового притока завозных случаев».

- **Ввод мер по «повышению чувствительности» системы здравоохранения для выявления новых случаев.** В Испании тесты проводятся на пациентах, у которых есть симптомы, но они не обязательно находятся в зоне риска или в контакте с инфицированными людьми.

- **Вводятся новые медицинские тесты.** Например, в Сингапуре введен новый серологический тест, разработанный Медицинской школой Duke-NUS, который может установить связь между зараженными случаями, что позволит властям определить цепь передачи и, следовательно, попытаться разорвать ее.

- **Новые диагностические тесты на коронавирус,** внедряемые в лабораториях по всей Великобритании, позволяют проводить тестирование 1000 человек в день.

Административные меры:

- **Отмена всех крупных и массовых публичных мероприятий** (*фестивали, конференции, спортивные соревнования и др.*), в том числе международного уровня. Например, в Италии отменили футбольные матчи и Венецианский карнавал, в Японии впервые отменили фестиваль цветения сакуры, в КНР впервые отменили ежегодную сессию ВСНП (*парламент*), аналогичные меры приняты в Германии, Швейцарии, Кувейте и Франции.

- **Временное закрытие публичных мест для посещения** – от крупных торговых центров (*КНР, Италия*) до музеев и кинотеатров (*Франция, Италия, Иран*).

- **Ограничения выхода на работу** – такие меры внедрены, например, в Китае и Японии, где часть работников переведены на удаленный формат труда и широко применяют цифровые технологии. Это позволило снизить риск распространения вируса в организациях, а также на транспорте – метро, поездах, автобусах, где в ограниченном пространстве массово скапливаются люди.

- **Временное закрытие школ и университетов** – в том числе с переводом обучения на онлайн-формат для продолжения учебы из дома. Такой подход применен в Китае, Южной Корее, Японии, Кувейте, Иране.

- **Запрет на массовые скопления людей.** Например, во Франции запрещено собираться более 5 000 чел., а в Швейцарии – более 1 000 чел.

- **Штрафы за нарушение гражданами правил по ограничению внутреннего передвижения.** Например, штрафы введены в Италии, а в Сингапуре людей, которые предоставляют ложные данные о поездках в эпидемиологически опасные страны, жестко наказывают, а одного гражданина, нарушившего карантин, даже лишили статуса резидента.

- **Контроль за ценами и обеспечением лекарственных и профилактическими средствами,** в том числе во избежание связанных с ними махинаций. В частности, такие меры внедрены в России, Китае, Франции, Великобритании и др.

Экономические меры:

- **Налоговые льготы для бизнеса.** Например, в Южной Корее правительство ввело льготы для предприятий, пострадавших в результате COVID-19.

- **Планы экономической поддержки секторов экономики,** которые больше всего пострадали от снижения экономической активности под влиянием эпидемии. В частности, такие меры обсуждаются в Италии.

- **Компенсационные выплаты населению.** Так, руководство САР Гонконг в Китае планирует выплатить 1 200 местных долл. каждому жителю региона для стимулирования покупательской способности и поддержки бизнеса.

- Президент, премьер-министр, члены правительства, а также все высокопоставленные чиновники Сингапура **не получают одну месячную зарплату**, – эти средства пойдут на выплату премий сотрудникам больниц, различных ведомств, которые занимаются борьбой с коронавирусом.

Информационные меры:

- **Регулярное распространение достоверной информации** об эпидемиологической ситуации.

Размещение всех мер на специально созданных онлайн-платформах, что обеспечило легкий доступ общественности к постоянно обновляемой информации.

***Канада** централизует информацию о законодательстве, уставах, приказах и постановлениях, принятых в ответ на COVID-19, включая подробности о датах вступления в силу, на веб-сайте Министерства юстиции: <http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/covid.html>.*

***Япония** размещает на своем правительственном веб-сайте основные правила предотвращения COVID-19 и борьбы с ним: https://japan.kantei.go.jp/ongoingtopics/_00013.html.*

***Мексика** централизует информацию об ответных мерах регулирующих органов на COVID-19 на федеральном, государственном и муниципальном уровнях: <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-covid-19/>.*

***ЮАР** разместила все правила и руководства по COVID-19 в одном месте на правительственном веб-сайте: <http://www.gov.za/coronavirus/guideline>.*

*На веб-сайте **Евросоюза** по реагированию на коронавирус представлен обзор национальных мер, принятых в области транспорта, ограничений на свободное передвижение и в поддержку экономики: https://global-response.europa.eu/index_en.*

*В **Италии** весь законодательный свод доступен на веб-сайте www.normattiva.it, включая раздел о мерах по COVID-19 на главной странице. На домашней странице правительства есть отдельная часть, посвященная действиям в отношении COVID-19 (законодательство, временные меры, меры политики: <http://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>).*

*В **США** FDA перечисляет все действующие и прекращенные разрешения в области общественного здравоохранения на использование в чрезвычайных ситуациях: <http://www.fda.gov/medical-devices/emergency-situations-medical-devices/emergency-> На*

веб-сайте представлены медицинские устройства, средства диагностики и тесты на антитела против SARS-CoV-2.

- **Выпуск мотивирующих пропагандистских материалов** для снижения паники и сплочения населения.

- **Распространение материалов о мерах для снижения вероятности риска заражения:** от медицинских мер по гигиене и поддержанию здоровья до социальных, например, в Великобритании рекомендуется не здороваться за руки, во Франции – по традиции не целоваться при встрече.

- **Запрет на публикации алармистского характера в СМИ и социальных сетях,** которые провоцируют массовую панику.

Социальные меры:

- **Мобилизация нации для борьбы с эпидемией** через социальные акции. Например, в Китае телеканал CCTV транслировал репортаж того, как пациенты и медицинские работники временного госпиталя в провинции Хубэй танцуют для поднятия духа.

- **Выдача медицинских масок населению.** Так, власти Южной Кореи в качестве поддержки организовали раздачу более 7 млн масок.

Цифровые меры:

- **Создание специальных приложений для смартфонов** для отслеживания районов в городах с повышенным вирусным риском. Такие приложения масштабно внедрены в Китае, Южной Корее, Японии.

- **Использование приложений для смартфонов для идентификации статуса здоровья** (например, *зеленый – здоров, желтый – есть подозрения, красный – болен*), тем самым, гражданин с зеленым статусом может выходить на улицу и заходить в магазины и другие общественные места.

- **Создание приложений для смартфонов** для показа информации о зараженных, их географической локации – в целях минимизации посещений мест, где были зараженные. Такой софт внедрен в Южной Корее. В Сингапуре запущено приложение, с помощью которого граждане, помещенные под домашний карантин, могли сообщать правительству о своем местонахождении.

Кроме того, анализ зарубежного опыта показал следующее:

1. Распространение эпидемии показывает, что все государства уязвимы – вне зависимости от уровня экономического развития, особенностей политической системы, или возможностей систем здравоохранения. При этом, большая часть потерь ущерба, полученного государствами в период глобальной пандемии, связана с недооценкой ситуации и рисков биологической безопасности, отсутствием опыта реагирования. Тем самым, **биологическая защита перестает**

быть узкой специализацией, а фактически выходит на первый план *(с позиции ее влияния на экономику и жизнь людей)*.

2. Реагирование на эпидемию **выявило проблемы регулирования почти на всех этапах**. Правительства многих стран мира столкнулись с особенно сложным выбором компромиссов при разработке форс-мажорных правил для населения. Кроме того, кризис COVID-19 обнажил потребность в хорошо продуманных, основанных на фактических данных и строго соблюдаемых правилах.

3. При этом политические институты и системы государственного управления многих стран оказались неспособными к быстрой организованной реакции на новые риски ввиду **отсутствия институциональных и законодательных основ для действий правительств в условиях комплексных кризисов**.

4. В эпидемиологическом кризисе критически необходимы **комплексность и системность действий, важна общегосударственная мобилизация**, использование дополнительных резервов и участие всех граждан *(хотя бы в плане поддержания собственного здоровья, личной ответственности, следования правилам карантина и др.)*. В условиях, при которых население саботирует карантин и минимальные санитарные требования *(социальная дистанция, масочный режим, антисептики, отказ от групповых встреч)*, любая система государственного управления будет неэффективна *(примеры Китая и США показательны, а в странах либеральной демократии пришлось сначала принимать специальные законы для режима ЧС, чтобы государство могло применять более жесткие требования)*.

5. В целом, **практика кризисного регулирования** должна стать неотъемлемой частью государственных мер реагирования на потрясения в будущем. Помимо немедленного реагирования на кризис, вопросы регулирования важны для обеспечения экономического и социального восстановления и повышения устойчивости к будущим потрясениям и кризисам.

По прогнозам, глобальные и региональные эпидемии в будущем будут периодически возникать – это новая реальность, к которой нужно сознательно готовиться. В этой связи, политическая, экономическая и общественная готовность к таким масштабным явлениям, как показывает современный опыт, будет определяющим фактором эффективности любых стратегий государств по реагированию на форс-мажоры.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учетом анализа зарубежного опыта, а также на основе оценки эффективности государственных мер в РК со стороны опрошенных экспертов и населения (*проведенного в рамках исследования*), Казахстану для усиления своего потенциала в посткризисный период и повышения готовности к вероятным аналогичным вызовам целесообразно обратить внимание на **следующие меры**.

Политические меры:

– Включение **вопросов биологической безопасности** (*распространения инфекций, эпидемий и др.*) в **стратегические программные документы** в области государственного развития и национальной безопасности. При разработке государственных планов и программ развития важно учитывать эпидемиологические/биологические риски и вероятность их повторения.

– **Планирование и координация являются важнейшими компонентами эффективного реагирования.** Целесообразно разработать национальный план реагирования на эпидемиологические кризисы для всех уровней управления и жизнедеятельности (*четкие регламенты действий для всех госструктур, бизнеса и населения*) и во всех секторах.

– **Обеспечение транспарентности в работе органов власти** в период чрезвычайных ситуаций имеет огромное значение в плане доверия населения к действиям государства. Любые ошибки, просчеты или коррупционные действия (*как показали результаты социологического опроса*), будут оказывать долгосрочное отрицательное влияние на восприятие государственной политики во всех сферах. **Недоверие населения к действиям властей может стать критическим фактором восприятия эффективности государственной политики.**

– Внедрение концепта **«Evidence-based policy»** в практику государственного управления.

– В разработке антикризисной стратегии государства необходимо активно использовать арсенал всех аналитических инструментов, формировать базу открытых данных для **обеспечения качественной доказательной базы управленческих решений.**

Экономические меры:

– COVID-19 обозначил критически важные отрасли экономики, на развитие которых **необходимо стратегически делать упор:** это производство и хранение продуктов питания, медикаментов и медицинского оборудования, транспортный и логистический сектор (*железнодорожный транспорт, например, оказался менее зависим*

от режимов закрытых границ), цифровизация и развитие отраслей, связанных с электронными технологиями (электронная торговля, цифровое производство, менее зависимое от человеческого фактора) и др.

– Для восстановления экономики и активизации производства Казахстану важно продвигать вопросы многостороннего торгово-экономического сотрудничества на всех международных площадках в целях выхода на зарубежные рынки сбыта (особенно соседних стран ввиду транспортной доступности для авто- и ж/д-транспорта). В этой связи производству товаров и услуг должно развиваться **на экспортоориентированной основе**, что предполагает **значительное повышение требований к их качеству** (широкое внедрение в промышленность конкурентоспособных стандартов, которые применяются на крупных рынках сбыта и др.).

– Высвобождение большого количества людей из зависимых от пандемии экономических сфер потребует масштабной **профессиональной переподготовки и программы по трудоустройству в новых экономических нишах**.

– Разработка плана по переводу национальной экономики на режим **карантина и ограничения деловой активности** всех субъектов на случай реализации схожего эпидемиологического сценария. План должен содержать четкие условия и параметры приостановки или ограничения работы различных сфер, механизмы смягчения негативного эффекта от снижения деловой активности, меры поддержки отраслей экономики и субъектов бизнеса, граждан, вынужденных перейти на дистанционный режим.

– Создание **специального резерва в республиканском бюджете** на случай возникновения кризисных эпидемиологических ситуаций, аналогичных событиям 2020 года, повысит готовность государства к реагированию на вероятные эпидемиологические кризисы.

– Обратить внимание на **формирование государственного материального резерва с учетом вероятных эпидемий** и иных рисков биологической безопасности. В частности, система госрезерва должна иметь медицинское оборудование, средства индивидуальной защиты, апробированные медикаменты и вакцины. У правительства и акиматов должны иметься списки всех компаний, которые занимаются производством и поставками подобных резервов (для быстрого контрактирования и обеспечения доступности вышеперечисленных товаров для населения).

Меры в области здравоохранения:

– Пересмотр работы **Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС)**, который в период первой волны пандемии фактически самоустранился от участия в борьбе с COVID-19 (по результатам социологического опроса вместе с СК «Фармация» получил самые низкие оценки эффективности деятельности). Важно разработать план действий ФОМС на период вероятной эпидемии.

– Развитие системы массового тестирования с учетом количества населения. Наличие системы тестирования и ее доступность являются одним из важных факторов противодействия распространению вирусов. Государство должно продумать планы действий по быстрому развертыванию сети лабораторий во всех регионах страны на случай вероятных эпидемий в будущем.

– Необходимо повысить статус и научный потенциал имеющихся биологических лабораторий. Скорректировать государственный заказ в области образования и подготовки кадров для системы здравоохранения для подготовки вирусологов нового поколения, способных работать с разными типами вирусов, организовать работу по защите населения, вакцинацию и др.

Информационные меры:

– Пересмотреть механизмы информационной работы в условиях кризиса в целях недопущения появления фейков, распространения массовой паники и дестабилизации обстановки. Целесообразно выстроить широкую и устойчивую сеть обновленных коммуникаций «власть-общество-гражданин» с быстрой обратной связью.

– Усилить роль государственной статистики по обеспечению открытой, надежной, оперативной и наглядной информацией для мониторинга и принятия решений законодательной властью, управленческими и хозяйственными органами, а также для анализа научными и образовательными сообществами и информирования широкой общественности.

– Создать сквозную аналитику в информационной системе «Талдау» или в ВІ-системе на основе связанных оперативных данных по представляющим важнейшим направлениям экономики, социальной сферы, демографии, образования, построения на основе моделей информационных панелей для принятия решений, позволяющую повысить оперативность и качество принимаемых решений.

Общественные меры:

– Перейти к гибкой политике введения ограничений на основе оценки рисков как по отраслям, так и по регионам (*погода, плотность населения*). (*Например, вероятность заражения в банках и магазинах гораздо выше, чем в сельском хозяйстве и строительстве*).

– Внесение правил поведения гражданина и вопросов защиты общества в условиях пандемии / биологических рисков для изучения в школах, среднеспециальных и высших учебных заведениях, вооруженных силах. В качестве профилактики целесообразно проводить факультативы и семинары в государственных и частных организациях.

– Организация и проведение **комплексных форсайтов в области биологических технологий, болезней будущего и глобальных пандемий/эпидемий** с моделированием вероятных эпидемий и их влияния на жизнь мирового сообщества, Казахстана, его экономики и общества. Эти результаты могут быть применены в планировании на среднесрочную перспективу, а также готовить нынешнюю систему государственного менеджмента к вероятным критическим изменениям в будущем и деструктивному влиянию возможных эпидемий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Johns Hopkins University & Medicine. Coronavirus resource center // <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
2. CoronaTracker // <https://www.coronatracker.com>
3. The World Bank: 100 Countries Get Support in response to COVID-19 (Coronavirus) // <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/05/19/world-bank-group-100-countries-get-support-in-response-to-covid-19-coronavirus>
4. Доклад о Целях в области устойчивого развития, 2020 г. // https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Russian.pdf
5. Kissler S. Social distancing strategies for curbing the COVID-19 epidemic // <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.22.20041079v1>
6. Почему в странах Запада наблюдается высокий уровень летальности от COVID-19 // https://www.dknews.kz/inner-news.php?id_cat=16%20&&%20id=92974
7. Обзор мирового опыта по борьбе с коронавирусом // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации на основе материалов, подготовленных в марте-апреле 2020 г. // <http://www.gobogdanovich.ru/images/static/koronavirus/obzor-morovogo-opyta-po-borbe-s-koronavirusom-16042020.pdf>
8. В Китае рассказали о казни за нарушения во время эпидемии коронавируса // <https://ria.ru/20200215/1564820337.html>
9. Страновой обзор: опыт Китая в борьбе с COVID-19 // <https://ach.gov.ru/upload/pdf/China%20COVID-19.pdf>
10. Мертвая зона, халява, диктатура. Каким образом Китай победил коронавирус? // https://aif.ru/health/coronavirus/mertvaya_zona_halyava_diktatura_kakim_obrazom_kitay_pobedil_koronavirus
11. Employment law around the coronavirus outbreak in China // <https://www.withersworldwide.com/en-gb/insight/employment-law-around-the-covid-19-outbreak-in-china>
12. Гонконг выплатит жителям по \$1280 наличными для стимулирования экономики // <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/02/26/823871-gonkong-viplatit-zhitelyam>
13. International Monetary Fund // <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#T>
14. Turkey's economic policy response to COVID-19 swift, comprehensive, says World Bank // <https://www.dailysabah.com/business/economy/turkeys-economic-policy-response-to-covid-19-swift-comprehensive-says-world-bank>

15. KPMG // <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/turkey-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>
16. Steps taken by countries in fighting COVID-19 pandemic // <https://www.aa.com.tr/en/health/steps-taken-by-countries-in-fighting-covid-19-pandemic/1812009>
17. Turkish economy to keep growing post-COVID-19: Fitch // <https://www.aa.com.tr/en/economy/turkish-economy-to-keep-growing-post-covid-19-fitch/1794010>
18. Terry S.M. South Korea Minimized the Damage from Covid-19. North Korea Maximized It // <https://www.csis.org/analysis/south-korea-minimized-damage-covid-19-north-korea-maximized-it>
19. International Monetary Fund // <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
20. Coronavirus: Germany infection rate rises as lockdown eases // <https://www.bbc.com/news/world-europe-52604676>
21. Country policy responses // <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm#DE>
22. Страновой обзор: опыт Германии в борьбе с COVID-19 // <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Germany-Covid-19.pdf>
23. Бизнесмены ФРГ назвали самый эффективный вид госпомощи в кризис // <https://www.dw.com/ru/бизнесмены-фрг-назвали-самый-эффективный-вид-госпомощи-в-кризис/a-53295465>
24. Экономика ФРГ восстанавливается быстрее, чем ожидало правительство // <https://www.dw.com/ru/minjekonomiki-frg-predstavilo-prognoz-rosta-vvp-posle-krizisa/a-54784263>
25. Beyond European Crisis Management: Germany Needs a Post-Coronavirus Vision 29.05.2020 // <https://carnegieeurope.eu/2020/05/29/beyond-european-crisis-management-germany-needs-post-coronavirus-vision-pub-81991>
26. В Италии из-за коронавируса на полгода ввели чрезвычайное положение // <https://www.interfax.ru/world/693536>
27. Итальянский премьер ввел карантин в Ломбардии и еще 14 провинциях // <https://www.interfax.ru/world/698202>
28. Как в разных странах наказывают за нарушение карантина // <https://www.kommersant.ru/doc/4300631>
29. Страновой обзор: опыт Италии в борьбе с COVID-19 <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-Italy.pdf>
30. Указ для поддержки экономики Италии от 16/03/2020: все меры // <https://liveitaly.ru/news/ukaz-dlya-podderzhki-ekonomiki-italii-ot-16032020-vse-mery>

31. Как помогает итальянское правительство во время пандемии // https://zen.yandex.ru/media/id/5e3bd15148181e0a05272aed/kak-pomogaet-italianskoe-pravitelstvo-vo-vremia-pandemii-5eabae98ca32855cf823ffb4?utm_source=serp
32. Коронавирус: Испания и Франция вводят жесткие ограничения // www.bbc.com/russian/news-51890971
33. Жителям Испании из-за вируса запретили выходить из дома без необходимости // <https://www.rbc.ru/society/15/03/2020/5e6d48cf9a79474693496511>
34. Spain's Lethal Secret: We Didn't Have 'the Best Health Care in the World'. 13.04.2020 // <https://www.nytimes.com/2020/04/13/opinion/spain-coronavirus-hospitals.html>
35. Policy responses for Spain // <https://www.covid19healthsystem.org/countries/spain/livinghit.aspx?Section=6.1%20Measures%20in%20other%20sectors&Type=Section>
36. Country policy responses // <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm#ES>
37. International Monetary Fund // <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#>
38. Deutsche Welle // <https://www.dw.com/ru>
39. В Испании вторая волна коронавируса: Мадрид вводит частичный карантин // https://forbes.kz/news/2020/10/03/newsid_234814
40. Государственный долг Испании в I квартале 2020 года составил 98,9% ВВП // <http://luxvalencia.com/ru/novosti/3-ekonomika-i-finansy/1833-gosudarstvennyi-dolg-ispanii-v-i-kvartale-2020-goda-sostavil-98-9-vvp/>
41. Какие ошибки разные страны допустили в борьбе с COVID-19. И можно ли было изменить ситуацию // <https://kursiv.kz/news/kursiv-guide/2020-05/kakie-oshibki-raznye-strany-dopustili-v-borbe-s-covid-19>
42. CNN: в США одобрили декларацию о чрезвычайной ситуации во всех штатах // <https://tass.ru/ekonomika/8222437>
43. Страновой обзор: Опыт США в борьбе с COVID-19 // <https://ach.gov.ru/upload/pdf/USA.pdf>
44. Первые результаты борьбы с коронавирусом в США и смена курса в отношении Венесуэлы // <http://eurasian-strategies.ru/media/insights/pervye-rezultaty-borby-s-koronavirusom-v-ssha-i-smena-kursa-v-otnoshenii-venesujely/>
45. Какое наказание грозит за нарушение карантинных мер при коронавирусе в разных странах // <https://tass.ru/info/7989649>
46. Wilson W. The Study of Administration // American Political Science Quarterly. – 1887. – Vol. 2. – N 2. – P. 197-222.
47. Хабермас Ю. Политические функции публичной сферы // Структурное изменение публичной сферы: исследование относительно категории буржуазного общества. – М., 2016. – С. 112-137.

48. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М.: ГУ ВШЭ, 2000.
49. Друкер П. Эпоха разрыва: ориентиры для нашего меняющегося общества. – М.: «Вильямс», 2007.
50. Waldo D. What is Public Administration // Public Administration: Concepts and Cases / Ed. Richard Stillman. – Boston: Houghton Mifflin, 1988.
51. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с.
52. Сурилов М.Н. Подходы к оценке эффективности публичного управления: анализ и перспективы развития // Тренды и управление. – 2017. – № 3. – С. 92-103.
53. Meiton R. Social Theory and Social Structure. Glencoe, IL: Free Press, 1957. – 145 p.
54. Винер Н. Кибернетика и общество. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1958. – 200 с. – С. 45.
55. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Издательство: Омега-Л, 2004. – 250 с.
56. Douglass C. North. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. 1993 // http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-autobio.html
57. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высш. шк. экономики, 2010. – 253 с.
58. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. Перевод с английского. Р.Г. Вачнадзе. – М.: «Радио и связь», 1993. – С 278.
59. Всемирный банк // <https://opendatatoolkit.worldbank.org/en/supply.html>
60. Нагимова А.М. Эффективность деятельности органов государственного управления: методика оценки. – 2015. – № 9. – С.146-151.
61. Пивоварова О.В. Анализ существующих подходов к оценке эффективности управления государственным имуществом: преимущества, недостатки, направления совершенствования // Российское предпринимательство. – 2017. – Т. 18. – № 13. – С.76.
62. Боровиков В.П. Популярное введение в современный анализ данных в системе STATISTICA. Методология и технология современного анализа данных. ЭБС «Лань». Изд-во: «Горячая линия-Телеком», 2018. – 288 с.
63. Перов Е.В. Теория и анализ социальной конфликтности общества // Вопросы безопасности. – 2013. – № 5. – С. 67-141.
64. E-Government Development Index // <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/87-Kazakhstan/dataYear/2020>
65. The Networked Readiness Index // <https://networkreadinessindex.org/>
66. Open Data Barometer // <https://opendatabarometer.org/>

67. The Global Innovation Index // <https://www.globalinnovationindex.org/>
68. Open Data Barometer // http://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB
69. Обзор электронного правительства Организации Объединенных Наций 2020 год // <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>
70. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. Официальный сайт Президента республики Казахстан. 2 сентября 2019 // https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana
71. Об открытых данных. АО Национальный инфокоммуникационный Холдинг «Зерде» // <https://zerde.gov.kz/activity/center-competencies/open-data/>
72. Собираем лучшие практики с Center for Open Data Enterprise (США) // <http://myopencity.org/flash-odenterprise/>
73. Совокупный экономический эффект от использования приложений на основе открытых данных в сфере общественного транспорта Москвы может составить более 58 млрд в год. НИУ ВШЭ // <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/y2u3l69aох/direct/153280107.pdf>
74. АО Национальный инфокоммуникационный Холдинг «Зерде» // <https://zerde.gov.kz>
75. Четвертый раунд мониторинга стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией Казахстан. Промежуточный доклад // <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Progress-Update-2019-RUS.pdf>
76. Кто займется оценкой эффективности казахстанских госпрограмм... Республиканский деловой еженедельник для экономически активного населения Казахстана. «Курсив» // <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2020-02/kto-zaumetsya-ocenкой-effektivnosti-kazahstanskikh-gosprogramm>
77. Дайджест. Открытость в условиях пандемии COVID-19. Счетная палата Российской Федерации, 2020 // <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-19-openness.pdf>
78. Механизмы реагирования на угрозы макроэкономической стабильности в условиях глобального экономического кризиса, вызванного пандемией. Доклад евразийской экономической комиссии. Май 2020 -199с. -с. 175-176. // http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/economyViews/Documents/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4_%D1%83%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%8B_29.05.20_14.45.pdf
79. Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 мая 2020 года № 307 Об утверждении Комплексного плана по восстановлению экономического роста до конца 2020 года

80. Правительство приняло меры по улучшению бизнес-климата в Казахстане. Казахстанская правда // <https://www.kazpravda.kz/news/ekonomika/pravitelstvo-prinyalo-meri-po-uluchsheniю-biznes-klimata-v-kazahstane>
81. Национальное статистическое бюро РК. Официальная статистика по отраслям. Статистика труда и занятости. Экспресс-информация. Ситуация на рынке труда // <https://stat.gov.kz/official/industry/13/statistic/6>
82. Национальное бюро статистики РК. Наличие и движение рабочей силы на крупных и средних предприятиях РК // <https://stat.gov.kz/official/industry/25/statistic/5>
83. Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Казахстан, с другой стороны (Астана, 21 декабря 2015 года). Ратифицировано Законом РК от 25 марта 2016 года № 475-V. Временно применялось с 1 мая 2016 года согласно ноте ЕС. Вступило в силу с 1 марта 2020 года.
84. Об утверждении Государственной программы поддержки и развития бизнеса "Дорожная карта бизнеса-2025" Постановление Правительства Республики Казахстана от 24 декабря 2019 года № 968.
85. Аналитический портал внешней торговли РК. Банк реконструкции и развития Казахстана // <https://www.kdb.kz/analytics/analytical-portal-foreign-trade-of-the-RK/>
86. Комитет государственных доходов Министерства финансов республики Казахстан // http://kgd.gov.kz/ru/exp_trade_files
87. Национальное бюро статистики РК // <https://stat.gov.kz/official/industry/31/statistic/6>
88. Пандемия COVID-19: эффективны ли меры господдержки бизнеса в Казахстане? // KPMG, июль 2020 г. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/kz/pdf/2020/07/covid-pandemic-report.pdf>

Программа социологического исследования «Государственное управление в условиях пандемии»

Методологический раздел

Проблемная ситуация. Пандемия стала катализатором трансформации работы государственного аппарата, способствовала быстрой реализации реформ в государственном управлении, масштабной цифровизации и пересмотру системы управления человеческими ресурсами государственной службы. Общие меры, принятые правительствами во всем мире, включают переход на дистанционную работу, ограничения на передвижения, запреты на общественные собрания, финансирование медицинских учреждений, новые формы социального обеспечения, отслеживание контактов и другие меры по сдерживанию распространения вируса. Несмотря на общие тенденции, предпринимаемые правительствами меры существенно различаются, как по форме, так и по скорости реагирования. Эти отличия в стратегиях вызывают дискуссии, поскольку перед политиками и общественностью встает вопрос целесообразности тех или иных ответных действий, их своевременного форсирования или отмены. Решение этих вопросов возможно через оценку (*контроль*) эффективности. В данном случае контроль эффективности является ключевой процедурой для антикризисного управления. Теоретической основой управленческого контроля является принцип обратной связи по Н. Винеру [54]: сочетание прямых управленческих воздействий с механизмом обратной связи создает необходимые предпосылки оптимального функционирования социально-экономических процессов в условиях кризиса. В этой связи в целях общего исследования государственного управления в условиях пандемии необходимо изучение общественного мнения по оценке эффективности государственных мер, принятых в Казахстане.

Формулировка проблемы исследования. При анализе эффективности управления акцент, как правило смещается на экономические аспекты. Оценивают, в основном, результаты по отношению к затратам. Однако эффективность государственного управления может характеризоваться еще и социальными, политическими категориями. Необходимо также учитывать, что объектом измерения эффективности могут быть не прямые результаты, которые не поддаются расчетам. Речь идет об альтернативных издержках принятия решений и целевых ориентирах государства. В этой связи для проведения социологического исследования определены концепты 1, 2 и 3 и эмпирические признаки к ним (*см. таблицу ниже*).

Интерпретация базовых понятий	Эмпирический признак
<i>Концепт 1.</i>	
Эффективность государственного управления – комплексная характеристика возможных, реально полученных результатов выполнения определенных функций системой государственного управления.	1. Общая оценка эффективности государственного управления (ЦГО/МИО). 2. Оценка деятельности отдельных органов государственного управления. 3. Оценка эффективности мер реагирования на пандемию.
<i>Концепт 2.</i>	
Социальная политика государства – комплекс мер, направленных на обеспечение благоприятных условий жизни и труда населения.	4. Основные тренды общественной жизни в период ЧП и локдауна. 5. Социальное самочувствие в период кризиса. 6. Оперативность и адекватность мер реагирования.
<i>Концепт 3.</i>	
Антикризисная политика государства – система мер воздействия со стороны государства с целью снижения отрицательных эффектов кризиса, защиты субъектов национальной макросистемы и обеспечения треков устойчивого развития.	7. Удовлетворенность мерами поддержки бизнеса/населения. 8. Результаты реализации мер поддержки (бизнеса/населения).

Научная и практическая значимость работы. Выполнение проекта призвано внести конкретный вклад в анализ деятельности государства в кризисный период, а также поиск направлений развития в пост-кризисный период. В этом плане его научная значимость определяется комплексным характером изучения поставленных проблем с применением социологических методов исследования и выработкой на их основе выводов и положений в отношении изучаемой проблематики.

Проект имеет практическое значение, поскольку дает возможность учесть содержащиеся в нем выводы и рекомендации для формирования программы практических мер при реализации государственной политики.

Цель социологического исследования. Изучение общественного мнения для формирования «повестки дня» для Казахстана в сфере государственного управления в кризисный период.

Задачи социологического исследования:

- изучение реакции общества на меры, принятые правительством в период пандемии;
- оценка эффективности стратегии правительства с точки зрения общества и экспертов;

- измерение социальной эффективности мер антикризисного реагирования в условиях пандемии.

Объект исследования: эксперты (*государственные служащие местных и центральных исполнительных органов, представители бизнеса, представители неправительственного сектора*) и население Республики Казахстан от 18 лет до 65 лет.

Предмет исследования: оценки и мнения жителей республики в отношении эффективности государственного управления в период пандемии.

Период проведения исследования: 2020 г., согласно графику проведения исследования.

Предварительный анализ объекта исследования в соответствии с проблемой и целями (*формулирование общей гипотезы по предмету исследования*) **и формулировка рабочих гипотез:**

Общая гипотеза: могут ли данные второго порядка (*результаты социологического исследования*) быть адекватной доказательной базой для оценки эффективности государственного управления в период коронавирусного кризиса и разработки рекомендаций для принятия эффективных решений.

Рабочие гипотезы:

- проверка предположения о том, что авторитет государства находится в прямой зависимости от того, насколько граждане и предприниматели чувствуют поддержку в период острого системного кризиса, вызванного пандемией;
- имеет место рост критических настроений в отношении государственной политики. Растет тенденция отрицания профессионализма и системной работы по поддержке экономики и граждан. Государство должно внимательно относиться к такой ситуации и работать над поиском путей компромисса между необходимостью и удобством для населения.

Методический раздел

Описание и обоснование системы выбора единиц наблюдения.

Генеральной совокупностью в данном исследовании являются жители 14 областей и трех городов республиканского значения Республики Казахстан от 18 лет до 65 лет.

Объем выборки – 1700 человек массового опроса (*1 срез*). Исследование строится по невероятностной выборке. Критерием отбора респондентов является стихийность (*за счет сбора данных путем интернет-опроса*) на основании принципа «снежного кома». Репрезентативность достигается путем построения сопряжений в определенных разрезах, после проведения полевых исследований в ходе аналитической обработки результатов.

В ходе исследования будет проведен экспертный опрос по технике полуструктурированного интервью с 30 представителями экспертного сообщества

из числа сотрудников центральных и местных исполнительных органов, бизнеса, общественных деятелей.

Описание методов и техники сбора данных.

Для достижения поставленной цели и решения задач исследования будет применен количественный метод сбора информации – массовый опрос с применением анкеты, посредством интернет-опроса. Опрос будет проводиться на казахском и русском языках. Данный вид опроса позволяет оперативно собрать информацию.

Экспертный опрос будет проведен специально подготовленными интервьюерами среди представителей целевых сфер деятельности

Техникой сбора данных выступает логически структурированный опросник – анкета социологического исследования – инструмент для сбора первичной информации, тиражированный документ, который содержит набор вопросов, сформулированных и связанных между собой по определенным правилам.

Структура социологической анкеты состоит из трех блоков: 1) вводный, содержащий обращение, информацию для респондента об исследовании, инструкцию по заполнению и т.п.; 2) основной, содержащий набор вопросов собственно по изучаемой проблеме. Этот блок имеет несколько разделов, посвященных различным аспектам изучаемой темы; 3) социально-демографический, содержащий набор вопросов о таких характеристиках респондента, как пол, возраст, этническая принадлежность, уровень образования и т.п.

Гайд экспертного интервью включает набор открытых и шкалированных вопросов, направленных на проверку тех же гипотез, которые обусловили структуру анкеты массового опроса.

Достоверность данных обеспечивается методами перекрестного контроля. В рамках массового и экспертного опроса заложена возможность двойной проверки данных, как посредством логических инструментов, так и методами математического моделирования.

Инструментарий исследования включает в себя перечень следующих документов: анкета массового опроса (*распространение посредством Google.Docs*), гайд экспертного интервью. Инструментарий подготовлен на двух языках – государственном и русском.

Основные процедуры сбора первичных данных (*массовый и экспертный опрос*) состоит из 2 этапов:

1 этап. Сбор эмпирической информации будет реализован посредством массового опроса населения – на основе интернет-опросника, распространенного путем рассылок и размещения в социальных сетях.

2 этап. Проверки качества и надежности полученной информации (*контроль поля*):

- контроль качества поля будет обеспечен посредством использования программных возможностей цифровых платформ, обеспечивающих корректность и правильность заполнения данных;
- логический контроль по файлу данных при помощи компьютерной программы SPSS.

Этика исследования. В основу этических норм исследования положен кодекс ESOMAR, согласно которому исследователь несет ответственность за неразглашение личности респондента в целях сохранения непредвзятости и свободы высказывания. В связи с этим не подлежат разглашению личные данные экспертов, в исследовании их мнение используется в обобщенном виде, а оценки будут закодированы.

Уважаемый респондент!

Просим Вас принять участие в социологическом опросе, посвященном оценке эффективности государственного управления в период пандемии коронавируса. Для этого предлагаем Вам ответить на вопросы указанной анкеты. Внимательно изучите вопросы и выберите подходящие ответы.

Все данные, которые Вы укажете, будут использоваться анонимно и в обобщенном виде.

Заранее благодарим за сотрудничество!

Блок 1. Общая оценка эффективности государственного управления

1. Как Вы оцениваете работу государственных органов и структур в период пандемии по 5-балльной шкале, где 1 – неэффективно и 5 – эффективно?

1. Совершенно неэффективно.
2. Скорее, неэффективно.
3. Нейтрально.
4. Скорее, эффективно.
5. Эффективно.

2. Как изменилась эффективность работы центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур за весь период пандемии?

1. Значительно ухудшилась.
2. Незначительно ухудшилась.
3. Не изменилась.
4. Незначительно улучшилась.
5. Значительно улучшилась.

3. Какова, на Ваш взгляд, оценка результатов работы государственных органов в период пандемии?

1. Ситуация критическая, возможны открытые проявления недовольства.
2. Резко негативная оценка, рост социальной напряженности.
3. Оценка, скорее, негативная, большинство недовольны работой госорганов.
4. Оценка, скорее, положительная, выражается одобрение по ключевым моментам.
5. Оценка положительная, высокий уровень доверия власти.

Блок 2. Эффективность государственного управления в оценке деятельности отдельных органов управления

4. Оцените от 1 до 5 реагирование центральных государственных органов и квази-государственного сектора на пандемию, где 1 – совершенно неэффективно и 5 – эффективно. Вам следует выставить оценку по каждой строке:

Организация	оценка
Межведомственная комиссия по нераспространению коронавируса	
Министерство здравоохранения	
Министерство образования и науки	
Министерство торговли и интеграции	
Министерство национальной экономики	
Министерство внутренних дел	
Министерство труда и социальной защиты населения	
Министерство информации и общественного развития	
Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности	
Национальная палата предпринимателей РК «Атамекен»	
СК «Фармация»	
Фонд медицинского страхования	

5. Оцените реакцию акимата Вашего региона на вызовы пандемии по 5-балльной шкале, где 1 – нет реакции и 5 – реагирует незамедлительно. Выберите один из вариантов ответа:

1. Нет реакции.
2. Реагирует с запозданием.
3. Скорее, не реагирует, чем реагирует.
4. Старается реагировать в соответствии с угрозами.
5. Реагирует незамедлительно.

6. Оцените эффективность работы государственных органов в следующих направлениях по шкале от 1 до 5, где 1 – совершенно неэффективно, 2 – скорее, не эффективно, 3 – нейтрально, 4 – скорее, эффективно, 5 – эффективно.

Вам следует выставить оценку по каждой строке:

Отрасль	Оценка
#ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	
Введение онлайн-консультирования граждан для снижения нагрузки на мед.учреждения	
Достаточность квалифицированных кадров для работы в условиях пандемии	
Достаточность койко-мест в больницах для размещения больных	
Информирование населения по вопросам COVID-19	
Оказание неотложной первичной медицинской помощи (<i>скорая помощь</i>)	

Техническая оснащенность медицинских учреждений	
Оказание гарантированной бесплатной медицинской помощи	
Оплата труда медицинских работников	
Оснащенность средствами защиты медицинских работников	
Удобство и доступность медицинских услуг	
Достаточность медикаментов в аптеках	
#ОБРАЗОВАНИЕ	
Эффективность дистанционного обучения	
Внедрение электронных систем, автоматизация процессов	
Техническая оснащенность учреждений образования в связи с переходом на дистанционное обучение	
#СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА	
Выплата 42500 т для граждан, потерявших доход в период действия ЧС	
Борьба с безработицей, возникшей вследствие введенных ограничений	
Оказание адресной социальной помощи	
Поддержка малого и среднего бизнеса	
Эффективность работы ЦОН, спецЦОН в режиме удаленной работы	

7. Оцените эффективность мер, направленных на борьбу с COVID-19, по шкале от 1 до 5, где 1 – совершенно неэффективно, 5 – эффективно.

Вам следует выставить оценку по каждой строке:

Принятые меры	Оценка
Введение режима чрезвычайного положения на период с 16.03.2020 по 11.05.2020 г.	
Обязательное ношение масок	
Ограничение железнодорожного сообщения внутри страны	
Перевод государственных органов на удаленный режим работы	
Запрет на осуществление деятельности в сфере торговли непродовольственными товарами	
Запрет на осуществление деятельности в сфере салонов красоты	
Запрет на осуществление деятельности фитнес-центров	
Перевод образовательных учреждений на дистанционный режим работы	
Усиление карантинных мер с 05.07.2020 г.	
Ограничения в работе точек общественного питания	

Закрытие международного сообщения	
Отмена плановых госпитализаций	
Отмена междугороднего автобусного сообщения	
Частичные запреты работы зон отдыха	
Ограничения работы ЦОН	
Меры социального дистанцирования	
Полная отмена и запрет массовых и развлекательных мероприятий	

Блок 3. Государство и общество в период ЧП и локдауна

8. Как введение ограничений на перемещение граждан отражается на росте числа фактов домашнего насилия?

Уменьшает значительно	Уменьшает незначительно	Никак не отражается	Увеличивает незначительно	Увеличивает значительно
1	2	3	4	5

9. Как ситуация с пандемией отражается на росте числа правонарушений?

Уменьшает значительно	Уменьшает незначительно	Никак не отражается	Увеличивает незначительно	Увеличивает значительно
1	2	3	4	5

10. Оцените активность действий государства в условиях пандемии в регионах. Вы можете выбрать один из вариантов ответа:

1. Считаю, что проводимая политика одинаково эффективна на всей территории Казахстана, независимо от региона и городской/сельской местности.
2. Существует значительный перекоc – работа проводится преимущественно в Нур-Султане, Алматы и некоторых крупных городах.
3. Считаю недостаточной работу в сельской местности.
4. Проводимая работа не всегда учитывает специфику региона и потому неэффективна.

11. Как часто Вам приходилось лично сталкиваться с различными проявлениями коррупции в период пандемии? 1 – не сталкивался, 5 – сталкивался часто.

Ответ по каждой строке:

Сфера деятельности	Оценка
Правоохранительные органы	
Социальное обеспечение	
Здравоохранение	
Образование	
Государственные услуги	

12. Как, по Вашему мнению, следует финансировать государству нижеследующие сферы деятельности?

Ответ по каждой строке:

Сфера деятельности	Увеличить	Оставить без изменения	Уменьшить
Государственной аппарат			
Армия и полиция			
Социальное обеспечение			
Здравоохранение			
Образование			
Культура			
Наука			
Профессиональный спорт			
Промышленность, тяжелая индустрия			
Транспорт и логистика			
Другое (ЗАПИШИТЕ)			

Блок 4. Оценка общественного мнения в отношении деятельности государства в период пандемии

13. Как вы думаете, сможет ли власть защитить Вас в случае начала второй волны коронавируса? Вы можете выбрать только один вариант ответа.

1. Скорее, да.
2. Скорее, нет.
3. Нет, не сможет.

14. Как вы думаете, как изменится Ваше материальное положение в случае начала второй волны коронавируса? Вы можете выбрать только один вариант ответа.

1. Ухудшится.
2. Улучшится.
3. Не изменится.

15. Чувствовали ли Вы поддержку со стороны государства в период ЧП и локдауна? Вы можете выбрать только один вариант ответа.

1. Чувствовали.
2. Ощущали не в полной мере.
3. Не ощущали.

16. От кого Вы в большей степени ожидали получить помощь в условиях ограничений в период ЧП и локдауна? Вы можете выбрать до трех вариантов ответа.

1. Государство и местные органы власти.
2. Друзья.
3. Родственники.
4. Коллеги.
5. Работодатели.
6. Банки.
7. Другое (ЗАПИШИТЕ)_____.

Блок 5. Информационные потоки в период пандемии

17. Оцените информационную открытость государственных органов и готовность к диалогу с населением по шкале от 1 до 5, где 1 – работа закрыта и непрозрачна, 5 – ведомство открыто, доступна любая информация.

Ответ по каждой строке:

Структура	Оценка
Межведомственная комиссия по нераспространению коронавируса	
Министерство здравоохранения	
Министерство образования и науки	
Министерство торговли и интеграции	
Министерство национальной экономики	
Министерство внутренних дел	
Министерство труда и социальной защиты населения	
Министерство информации и общественного развития	
Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности	
Национальная палата предпринимателей РК «Атамекен»	
СК «Фармация»	
Фонд медицинского страхования	
Акимат вашего региона	

18. Какие из перечисленных источников вы используете для получения информации об эпидемиологической ситуации и мерах государственной поддержки?

Ответ по каждой строке:

	Использую постоянно	Использую время от времени	Использую по необходимости	Стараюсь не использовать	Не использую
	5	4	3	2	1
Официальные сайты	5	4	3	2	1
Facebook	5	4	3	2	1
Instagram	5	4	3	2	1
VK	5	4	3	2	1
Одноклассники	5	4	3	2	1
Телевидение	5	4	3	2	1
Радио	5	4	3	2	1
Youtube	5	4	3	2	1
Мессенджеры (Telegram, Whatsapp)	5	4	3	2	1
Газеты	5	4	3	2	1
Официальные трансляции брифингов в СЦК и на региональном уровне	5	4	3	2	1
Родственники и семья	5	4	3	2	1
Друзья	5	4	3	2	1
Соседи	5	4	3	2	1

19. Скажите, пожалуйста, насколько Вы доверяете источникам информации об эпидемиологической ситуации о мерах государственной поддержки? По шкале от 1 до 5, где 1 – совершенно не доверяю, 5 – доверяю полностью.

Ответ по каждой строке:

Источник	Оценка
Официальные сайты	
Facebook	
Instagram	
VK	
Одноклассники	
Телевидение	
Радио	
Youtube	
Мессенджеры (Telegram, Whatsapp)	
Газеты	
Официальные трансляции брифингов в СЦК и на региональном уровне	

Родственники и семья	
Друзья	
Соседи	

В ЗАКЛЮЧЕНИЕ СООБЩИТЕ, ПОЖАЛУЙСТА, ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О СЕБЕ:

D1. Ваш пол: 1) Мужской 2) Женский

D2. Ваш возраст:

- 1) от 18 до 29 лет 3) От 46 до 55 лет
2) от 30 до 45 лет 4) От 56 до 65 лет

D3. Ваша этническая принадлежность (национальность):

- 1) Казах (казашка) 6) Немец (немка)
2) Русский (русская) 7) Кореец (корейнка)
3) Украинец (украинка) 8) Представитель другой национальности (**ЗАПИШИТЕ**) _____
4) Узбек (узбечка)
5) Татарин (татарка)

D4. Ваше семейное положение:

1. Никогда в браке не состоял
2. Состою в браке, в том числе в гражданском
3. Разведен
4. Вдовец/вдова

D5. Образование

- 1) Неполное среднее 4) Среднее специальное
2) Среднее общее 5) Незаконченное высшее
3) Среднее профессиональное 6) Высшее
7) Высшее со степенью (доктор, кандидат наук, магистр, PhD)

D7. К какой социальной категории Вы себя относите?

- 1) Студент
2) Государственный служащий
3) Представитель НПО
4) Представитель СМИ
5) Предприниматель
6) Представитель религиозных объединений
7) Педагогический работник
8) Работник промышленности, строительства, транспорта и связи
9) Работник торговли, сферы услуг
10) Работник сельского хозяйства, фермер
11) Пенсионер
12) Самозанятый
13) Безработный, временно не работающий, домохозяйка
14) Другой (**ЗАПИШИТЕ**) _____

D8. В каком секторе Вы работаете?

- 1) Частный
- 2) Государственный
- 3) Неправительственный

D9. Как Вы оцениваете свое материальное положение?

- 1) Живем в достатке, почти ни в чем себе не отказываем
- 2) Живем удовлетворительно, имеем все необходимое
- 3) Не можем свести концы с концами, многим приходится поступаться
- 4) Живем в нищете, отказываем себе в самом необходимом

D10. Ваши жилищные условия

1. Имею свою жилплощадь
2. Снимаю в аренду жилье

D11. Выберите регион вашего проживания

1	Нур-Султан
2	Алматы
3	Шымкент
4	Акмолинская область
5	Актюбинская область
6	Алматинская область
7	Атырауская область
8	Восточно-Казахстанская область
9	Жамбылская область
10	Западно-Казахстанская область
11	Карагандинская область
12	Костанайская область
13	Кызылординская область
14	Мангыстауская область
15	Павлодарская область
16	Северо-Казахстанская область
17	Туркестанская область

D12. Укажите тип населенного пункта, где вы проживаете

Город республиканского значения	Город	Село
1	2	3

Благодарим за участие в опросе!

ГАЙД ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ИНТЕРВЬЮ

ВРЕМЯ НАЧАЛА ИНТЕРВЬЮ |_____|_____| ч. |_____|_____| мин.

Уважаемый эксперт!

Просим Вас принять участие в исследовании, посвященном оценке эффективности государственного управления в период пандемии коронавируса. Для этого предлагаем Вам ответить на вопросы указанной анкеты. Все данные, которые Вы укажете, будут использоваться анонимно и в обобщенном виде. Наша беседа пройдет в форме полуструктурированного интервью.

Беседа будет зафиксирована на диктофон, запись которой будет использована в ходе аналитической обработки материалов. Вы имеете право в любой момент попросить выключить запись, если не хотите, чтобы какая-то из частей беседы фиксировалось на пленке, в этом случае мы просим Вас письменно зафиксировать ваше мнение.

Заранее благодарим за сотрудничество!

3. Как Вы оцениваете в целом эффективность работы государственных органов в период пандемии? Оцените работу государственных органов по шкале от 1 до 5.

1. Совершенно неэффективно.
2. Скорее, неэффективно.
3. Нейтрально.
4. Скорее, эффективно.
5. Эффективно.

4. Как вы считаете, изменилась ли система взаимодействия центральных, местных государственных органов и квази-государственных структур за весь период пандемии?

- 1) Значительно ухудшилась.
- 2) Незначительно ухудшилась.
- 3) Не изменилась.
- 4) Незначительно улучшилась.
- 5) Значительно улучшилась.

5. Оцените Ваши условия работы в условиях дистанционного режима от 1 до 5, где 1 – очень плохо и 5 – очень хорошо.

1. Приходилось работать в стрессовых, психотравмирующих условиях.
2. Работать сложно, есть проблемы организационного характера.
3. Не почувствовал изменений по сравнению с ситуацией до пандемии.
4. Отмечаю изменения в лучшую сторону.
5. Дистанционная работа более комфортна, чем работа в офисе.

6. Какие трудности Вы испытываете при переходе на дистанционные формы работы?

1. Технические.
2. Психологические.
3. Организационные.
4. Социальные.
5. Трудностей не испытываю.
6. Другие.

7. Какие меры могут способствовать их преодолению?

8. Какие меры государственного управления позволили бы кардинально улучшить эпидемиологическую ситуацию?

9. Необходимо ли учитывать при разработке государственной политики в области борьбы с пандемией и ее реализации на местах такие факторы, как региональная миграция, специфика занятости в регионе и другие?

- 1) Да, необходимо учитывать существующую специфику и разрабатывать разные подходы.
- 2) Скорее, да, чем нет.
- 3) Скорее, нет, чем да.
- 4) Нет, принимаемые меры должны отвечать единым стандартам, в противном случае пострадает прозрачность и эффективность.
- 5) Другое.

10. На Ваш взгляд, какие меры наиболее эффективны в борьбе с COVID-19 для Республики Казахстан, в какой сфере они могут найти свое применение?

1) В области образования:

2) В области здравоохранения:

3) В социальной сфере:

4) Непосредственно в сфере Вашей деятельности:

9. На Ваш взгляд, опыт каких зарубежных стран и в каких сферах может быть имплементирован в стратегию противостояния COVID-19 Республики Казахстан?

1) В области образования:

2) В области здравоохранения:

3) В социальной сфере:

4) Непосредственно в сфере Вашей деятельности:

10. В каких сферах государственного управления в условиях пандемии возросли коррупционные риски?

11. Какова, на Ваш взгляд, общественная оценка результатов работы государственных органов в борьбе с пандемией? Оцените по шкале от 1 до 5.

1. Ситуация катастрофическая, власть показывает полную несостоятельность, недалек социальный взрыв.
2. Резко негативная оценка, рост социальной напряженности.
3. Оценка, скорее, негативная, большинство недовольны работой госорганов.
4. Оценка, скорее, положительная, выражается одобрение по ключевым моментам.
5. Оценка положительная, высокий уровень доверия власти.

12. Ваши практические рекомендации по борьбе с COVID-19 – на что необходимо обратить особое внимание:

1) В области образования:

2) В области здравоохранения:

3) В социальной сфере:

4) Непосредственно в сфере Вашей деятельности:

13. Какие проблемные вопросы целесообразно еще отразить в этой анкете:

ВРЕМЯ ОКОНЧАНИЯ ИНТЕРВЬЮ |____|____| ч. |____|____| мин.

ЗАВЕРШЕНИЕ ИНТЕРВЬЮ. Благодарим за участие!