

НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

*теория • функции
механизмы*

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Под научной редакцией
А.В. Клименко



ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ ЭКОНОМИКИ
МОСКВА · 2022

УДК 351/354
ББК 66.033.141
Г72

Рецензенты:

д.э.н., профессор, заведующий кафедрой управления наукой и инновациями
департаamenta политики и управления НИУ ВШЭ

А.Г. Фоотов;

д.э.н., профессор Высшей школы урбанистики им. А.А. Высоковского
факультета городского и регионального развития,
директор Института региональных исследований
и городского планирования НИУ ВШЭ

И.Н. Ильина

Авторский коллектив:

Н. Е. Дмитриева, А. С. Калгин, А. В. Клименко, А. В. Ларионов,
О. С. Минченко, Е. П. Попова

Под научной редакцией *А.В. Клименко*

Государственное управление: теория, функции, механизмы [Текст] :
Г72 учеб. пособие / Н. Е. Дмитриева и др.; под науч. ред. А. В. Клименко ; Нац.
исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы эконо-
мики, 2022. — 276 с. — 200 экз. — ISBN 978-5-7598-2569-2 (в обл.). — ISBN
978-5-7598-2434-3 (e-book).

В учебном пособии дается описание сферы государственного управления и ее основ-
ных характеристик. Анализируется развитие теоретических взглядов на государствен-
ное управление как особую сферу деятельности. Рассматриваются функции исполни-
тельной власти, критерии и направления их оптимизации. Раскрывается содержание
концепции «управление по результатам», а также таких базовых видов управленческой
деятельности, как планирование и регулирование.

Настоящее учебное пособие содержит массу примеров из практики отечественного
и зарубежного госуправления, раскрывает актуальные проблемы, задачи и варианты их
решения. Приводится множество статистических данных, что позволяет читателю бо-
лее наглядно понять проблематику госуправления. Раскрывается содержание основных
законодательных актов, регламентирующих организацию и функции госуправления в
России и некоторых других странах, даются ссылки на методические материалы между-
народных организаций, описывающие лучшие практики в данной сфере.

Содержание учебного пособия соответствует актуальным требованиям Федераль-
ного государственного образовательного стандарта высшего образования.

Книга адресована студентам, а также лицам, интересующимся вопросами государ-
ственного управления.

УДК 351/354
ББК 66.033.141

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

doi:10.17323/978-5-7598-2569-2

ISBN 978-5-7598-2569-2 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2434-3 (e-book)

© Дмитриева Н.Е., Калгин А.С.,
Клименко А.В., Ларионов А.В.,
Минченко О.С., Попова Е.П., 2022

Оглавление

Предисловие	6
Глава 1. Сфера государственного управления и ее взаимодействие с гражданским обществом	10
1.1. Количественные и качественные характеристики государственного управления	10
Сектор государственного управления в экономическом измерении	11
Оценки качества государственного управления	21
1.2. Исполнительная власть и гражданское общество, участие в государственном управлении.	47
Цели и принципы открытости и участия	49
Системы участия в российском государственном управлении.	52
Глава 2. Теоретические взгляды на государство, бюрократию и организации	66
2.1. Эволюция теории бюрократии	66
Бюрократия и ее роль в государстве	67
Экономический взгляд на бюрократию	77
Жизнь без бюрократии	89
2.2. Организационная теория и государственное управление.	91
Принципы административной теории	92
Формализация организационной структуры	95
Централизация в организациях публичного управления ...	101
Адаптация к внешней среде	105
Инновации в организациях	110

Глава 3. Полномочия, функции и структура органов исполнительной власти	114
3.1. Государственные функции и услуги, типы государственных органов	114
Государственные полномочия, функции и услуги, административно-управленческие процессы	115
Распределение функций по типам государственных органов и уровням государственной власти	120
Распределение полномочий, аутсорсинг административных процессов	124
3.2. Административно-управленческие процессы, оптимизация функций и услуг	133
Задачи анализа функций органов исполнительной власти	134
Административный регламент	140
Стандарты и качество предоставления государственных услуг	142
«Одно окно» и многофункциональные центры предоставления услуг	145
Оказание государственных и муниципальных услуг в электронном виде	147
3.3. Документарное сопровождение государственного управления	151
Классификация и унификация документов	152
Оформление проектов нормативных правовых актов	159
Глава 4. Управление, ориентированное на результат	162
4.1. Управление, ориентированное на результат, и система показателей	162
Показатели: критерии выбора и проблемы использования	166

4.2. Планирование и бюджетирование в системе управления по результатам	181
Формы планов и процесс планирования	183
Мониторинг, контроль и итоговая оценка исполнения плана	193
Методы планирования	197
Особенности стратегического планирования	201
Бюджетирование, ориентированное на результат	204
Глава 5. Регулирование: теоретические основы, практика, пути повышения результативности	214
5.1. Экономические аспекты регулирования	216
5.2. Регулирование предпринимательской деятельности в Российской Федерации	226
5.3. Условия результативности регулирования	235
Источники.	250
Об авторах.	273

Предисловие

Содержание сферы государственного управления многозначно. Оно раскрывается с разных сторон в политологии, праве, экономике и управлении. В широком смысле госуправление охватывает все ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную. Законодательная власть формирует цели и правила, по которым развивается страна. Судебная — контролирует выполнение установленных правил, выступает арбитром в спорах юридических и физических лиц, обеспечивает соблюдение установленных прав и свобод. В данном учебном пособии речь пойдет об исполнительной власти, а другие ее ветви затрагиваются лишь постольку, поскольку они важны для объяснения управленческих принципов, организационных и методических подходов, используемых правительствами разного уровня.

В англоязычной литературе для обозначения исполнительной власти применяются такие дефиниции, как *public administration*, *public management*, *governance*. Каждая из них несет определенную содержательную нагрузку. В русском языке нелегко подобрать прямые аналоги, передающие нюансы различий англоязычных понятий.

«Публичное управление» или «публичное администрирование» как прямые переводы *public management* и *public administration* звучат довольно непривычно, хотя более адекватно отражают рассматриваемую управленческую сферу, в которую входят не только государственные, но и играющие все более важную роль негосударственные институты, системы гражданского участия, самоорганизации и саморегулирования. Перевод термина *governance* как «власть», «правительство» также не в полной мере отражает его содержание, включающее всю сферу регулирования, взаимодействия исполнительной власти и общества, а не только правительство как орган власти. Несмотря на большее, по нашему мнению, соответствие понятия «публичное управление» предме-

ту данной публикации, представляется все же оправданным использовать традиционное и более узнаваемое «государственное управление», закрепившееся в российском профессиональном сообществе и нормативном правовом поле.

По определению Всемирного банка, государственное управление (governance) состоит из традиций и институтов, с помощью которых осуществляется власть в стране. Это понятие включает процессы формирования, контроля, изменения правительственных органов, их способность эффективно формулировать и проводить рациональную политику, обеспечивать уважение к институтам, регулирующим экономическое и социальное взаимодействие между гражданами и государством [Worldbank].

Государственное управление рассматривается и как наука, и как сфера профессиональной деятельности. При этом практическая, прикладная сторона зачастую оказывается преобладающей. Трудно добиться успехов в этой сфере, будучи только теоретиком. Недаром многие авторитеты в области публичного управления работали в правительстве на руководящих должностях или были тесно связаны с государственными организациями. Госуправление как самостоятельная дисциплина, хотя и имеет в значительной степени прикладной характер, базируется на теоретических концепциях, уходящих своими корнями в теорию права, институциональную экономику, менеджмент.

Госуправление — относительно молодая и в какой-то степени синтетическая часть социальных наук. Однако в ней уже накоплено множество данных и объективных фактов, которые позволяют делать обобщения, применять общие и специальные методы анализа и прогнозирования. На этой основе сформулирован ряд теоретических концепций, включающих *new public management*, *good governance*. Это обеспечивает госуправлению статус научного направления, на что у него не меньше прав, чем у других направлений социальных наук.

Госуправление как наука изучает и предлагает рецепты лучшей организации исполнительной власти, обосновывает методы выработки рациональных решений и политик, предлагает мето-

дики оценки результатов, объясняет поведение государственных организаций и служащих-чиновников, а также раскрывает взаимодействие государственных институтов с внешней средой, гражданским обществом.

В повседневной жизни взаимодействие с институтами государственного управления для каждого физического и юридического лица имеет большое значение. Государство в лице своих организаций и госслужащих сопровождает каждого из нас на протяжении всей жизни: контролирует и направляет, помогает и запрещает. Мы обращаемся за госуслугами и разрешениями, платим налоги и получаем финансовую помощь, следуем установленным правилам, иногда участвуем в их формировании и контроле исполнения. Качество нашей жизни, развитие страны и ее конкурентоспособность в мире зависят от качества работы исполнительной власти.

Критерии эффективной и качественной работы исполнительной власти не остаются неизменными, что в значительной степени связано с изменениями взаимодействия общества и его граждан, глобальными процессами в экономике и обществе. Современные управленческие технологии и растущие информационные возможности также открывают новые горизонты для госуправления и регулирования, расширяя и изменяя формы присутствия государства в различных сферах жизни общества. Все это делает неизбежными и необходимыми административные реформы, содержание которых формируется на основе анализа лучшей и худшей практики, теоретических исследований и экспериментов.

Востребованность знаний о государственном управлении будет возрастать, поскольку с ростом ограниченности ресурсов, технологическими вызовами, повышением ценности человека усиливается значимость государственных услуг и регуляторной функции государства. Пандемия COVID-19 и масштабы связанного с ней государственного вмешательства, осмысление национальных государственных интересов лишний раз убеждают в необходимости критического взгляда на рецепты государственного невмешательства, замены государства рынком или квазирыноч-

ными механизмами, сформированные в рамках концепции «нового государственного управления» и различных экономических теорий. Как отмечал Вито Танци, «...если бы экономическая политика правительств опиралась исключительно на выведенные экономистами теоретические основания, то роль государства в экономике... оказалась бы гораздо менее значимой, чем та, которую оно играло в большинстве стран во второй половине XX в.» [Танци, 2018, с. 28].

Данное учебное пособие может быть полезным для знакомства с эволюцией теоретических взглядов, базовыми понятиями и технологиями современного государственного управления, с примерами их практической реализации в России и других странах.

При подготовке учебного пособия использованы материалы образовательных программ департамента политики и управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), а также результаты научных и прикладных исследований, выполненных Институтом государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

Глава 1

СФЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

Вопросы о роли государства в жизни общества, оптимальном соотношении государства и рынка постоянно находятся в центре политических и научных дискуссий. Внимание к ним возрастает в периоды экономических кризисов, чрезвычайных обстоятельств, как это было, например, в случае с охватившей весь мир пандемией COVID-19. Однако и в бескризисные годы дискуссии о рациональной величине и структуре госрасходов, о необходимых государственных функциях и услугах, об участии граждан в управлении не теряют своей актуальности. Большинство исследователей «признают сам факт роста объема, значения и влияния государства в современной экономике» [Ананьин и др., 2018]. Изучение этого факта требует прежде всего определения системы измерений, с помощью которых оцениваются масштабы участия государства в экономике и его роль в жизни общества.

1.1. Количественные и качественные характеристики государственного управления

Проведение исследований и принятие решений в области государственного управления невозможно без количественных и качественных оценок, позволяющих выявлять тенденции развития госсектора, проводить сравнения, обосновывать критерии его эффективности. Речь идет о системе измерений, используемых для

обоснования экономической политики, выработки стратегических решений в отношении развития государственного сектора и самого госуправления. Эта система интенсивно развивается на протяжении последних десятилетий, прежде всего в области качественных оценок, создания различных индексов и рейтингов, отражающих эволюцию взглядов на госуправление, роль государства в жизни общества.

Сектор государственного управления в экономическом измерении

Для измерения масштабов государственного сектора в международной практике используется ряд показателей. Наиболее традиционным среди них является **отношение общих государственных расходов к валовому внутреннему продукту (ВВП)**. Этот показатель унифицирован в системе национальных счетов, что позволяет сравнивать его значение и динамику в различных странах.

В качестве общей тенденции отмечается рост роли государства в экономике. «Доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте либо национальном доходе выросла в промышленно развитых странах с примерно 10% в 1870-е годы до почти 40% ВВП в последние годы» [Танци, 2018, с. 31]. Как видно из табл. 1.1, во многих странах доля госрасходов в ВВП сохранялась на высоком уровне или даже увеличивалась. Особенно резкий рост наблюдался в 2020 г.

Общегосударственные расходы включают текущие расходы на приобретение товаров и услуг, оплату труда, большую часть расходов на национальную оборону и безопасность. Их отношение к ВВП дает представление о размерах государственного сектора. Различия в значениях этого показателя отражают разнообразие подходов стран к предоставлению общественных благ и услуг, обеспечению социальной защиты.

Для характеристики расходов государства используется также показатель суммы расходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В Российской

Таблица 1.1. Общие государственные расходы к ВВП
(general government spending as a percent to GDP), %

Страна	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
Франция	54,8	51,7	53,3	56,9	56,8	55,6	62,4
Германия	55,1	47,8	46,8	48,1	44,1	45,2	51,1
Япония	—	—	35,5	39,6	39,4	38,8	—
Великобритания	38,4	35,3	41,3	47,3	42,2	41,1	51,6
США	37,8	34,3	37,0	43,2	37,9	38,1	—

Источник: OECD. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>.

Федерации в 2017 г. эти расходы по отношению к ВВП составили 35,2%. Расходы федерального бюджета в 2017 г. достигали 17,8% ВВП страны, а расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации — 11,7% ВВП [Финансы России, 2018, с. 31–32].

При сравнении уровня госрасходов необходимо учитывать различия в их структуре и особенности формирования бюджетов отдельных стран. Так, в России значительная часть расходов федерального бюджета идет на покрытие дефицита государственного Пенсионного фонда, чего нет в других странах. Этот трансферт составляет около 20% расходов федерального бюджета и формирует до 40% доходов Пенсионного фонда [Пенсионный фонд урезает..., 2020]. Очевидно, что такого рода особенности госрасходов усложняют проведение сравнений между странами.

Оценкой размеров государства служит также отношение суммы **государственных доходов к ВВП** (табл. 1.2). Большая часть доходов приходится на налоги, величина которых может существенно меняться от года к году в зависимости от проводимой правительством экономической политики. Так, в 2020 г. в связи с пандемией COVID-19 многие страны в целях поддержания эко-

номической активности смягчили налогообложение граждан и бизнеса. Например, в России была введена отсрочка уплаты налогов, в том числе НДФЛ и страховых взносов, при одновременной реструктуризации налоговой задолженности. Из-под налогообложения были выведены доходы в виде субсидий, полученных из федерального бюджета в связи с неблагоприятной ситуацией в экономике.

Таблица 1.2. Отношение суммы общих государственных доходов (general government revenue) к ВВП, %

Страна	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
Франция	49,7	50,3	49,9	50	53,2	52,6	53,2
Германия	45,7	46,2	43,5	43,8	45,1	46,7	46,9
Япония	—	—	31,1	30,6	35,8	36,5	—
Великобритания	33,2	36,7	38,2	38	37,7	38,8	39,3
США	33,2	34,6	32,5	30,7	33,3	35,1	—

Источник: OECD. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm#indicator-chart>.

Характеристикой размеров госсектора может служить его **доля в производстве ВВП**. По оценкам Международного валютного фонда (МВФ), доля государства в общем объеме производства в России в 2016 г. составляла 33% [МВФ оценил долю..., 2019]. При этом доля собственно сектора «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение» как вида экономической деятельности в 2019 г. достигала, согласно данным Росстата, 8,1% от общего объема производства ВВП России.

Важной характеристикой масштабов государства является **доля госсектора в общей занятости**. В России доля бюджетных учреждений, к которым относятся и органы исполнительной власти, а также госкомпаний в занятости составляет около 30% [Кривошапко, Вестман, 2017]. Доля же занятых в секторе «Государственное управление и обеспечение военной безопасности;

социальное обеспечение» в их общей численности достигала в 2017 г. 5,2%, что меньше показателей ряда стран (Франция — 9,1%, Германия — 6,9%, Казахстан — 5,6%, Украина — 6,1%, США — 3,5%) [Россия в цифрах..., 2019, с. 89, 95–97].

Масштабы государственного сектора в экономике могут быть оценены по **стоимости государственных активов**, которые включают стоимость государственных предприятий, акций частных компаний в собственности государства, оценки природных ресурсов, иные находящиеся в государственной собственности имущественные и неимущественные блага и права, имеющие стоимостную оценку.

Одним из актуальных является вопрос о факторах, определяющих динамику госсектора. В конце XIX в. немецкий экономист Адольф Вагнер сформулировал гипотезу о неизбежности опережающего роста госрасходов по сравнению с национальным продуктом, получившую известность как **закон Вагнера**. Опережающий рост А. Вагнер объяснял ростом численности населения и возрастающим спросом на государственные услуги. Рост спроса на госуслуги и связанные с ними государственные расходы обусловлен социально-политическими, экономическими и историческими факторами. Первые указывают на усложнение общества и необходимость больших затрат на поддержание нацбезопасности, правопорядка, социальное обеспечение и проч. Следующий блок факторов обусловлен развитием науки и техники, которое невозможно без господдержки. Наконец, госрасходы могут быть связаны с наращиванием государственного долга и затратами на его обслуживание. Однако далеко не все исследователи согласны с данной гипотезой, по крайней мере они пытаются рассмотреть ее более обстоятельно [Афанасьев, Афанасьев, 2009; Сухарев, Нехорошев, 2011].

Опережающий рост госрасходов отмечался на длительных интервалах времени, охватывавших периоды индустриализации, урбанизации, восстановительного роста (например, после Второй мировой войны). В более краткосрочные периоды, когда не происходило существенных социально-экономических изме-

нений, гипотеза Вагнера подтверждалась не для всех стран (см. табл. 1.1). Конечно, чрезвычайные обстоятельства, такие как пандемия COVID-19, могут потребовать роста расходов. Однако опыт реформ государственного сектора показывает, что за счет повышения эффективности и производительности, оптимизации регулирования и развития самоуправления вполне можно противодействовать реализации закона Вагнера, а главное – повысить результативность госрасходов.

Состав сектора государственного управления

Согласно Общероссийскому классификатору организационно-правовых форм, **«сектор государственного управления** Российской Федерации включает органы государственной власти (государственные органы) и органы местного самоуправления и их учреждения, которые представляют собой структуры, образованные в результате политических процессов и обладающие законодательной, судебной или исполнительной властью в пределах определенной территории» [ОК 028-2012. Общероссийский классификатор..., 2012]. В российской классификации сектор государственного управления не включает некоммерческие и коммерческие организации с государственным участием.

Сектор государственного управления подразделяется на следующие **подсекторы**: федеральные органы государственной власти (государственные органы), органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, фонды государственного социального обеспечения (государственные внебюджетные фонды).

Департамент статистики ООН в рамках системы национальных счетов поддерживает **Классификацию функций государственного управления** (Classification of the Functions of Government — **COFOG**). Эта классификация разделяет функции государства по отраслям, включая сферы собственно госуправления (государственные органы и их операции), образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, где действуют бюджет-

ные учреждения, оказывающие услуги и реализующие государственную социально-экономическую политику.

В отечественной практике выделяют несколько видов государственных и муниципальных учреждений: казенное, бюджетное и автономное учреждение [Гражданский кодекс Российской Федерации, 1994, ч. 1].

Казенные учреждения выполняют работы, оказывают государственные (муниципальные) услуги за счет средств, поступающих из соответствующего бюджета.

Бюджетные учреждения финансируются из соответствующего бюджета в целях исполнения государственного задания, определяющего объемы деятельности, выраженные в натуральных показателях. Распоряжение денежными средствами осуществляется через счета, открытые в органах казначейства. Имущество, переданное бюджетному учреждению, находится в его оперативном управлении и не может быть реализовано без согласия собственника (уполномоченного госоргана).

Автономные учреждения, как и бюджетные, получают государственное задание и бюджетные ассигнования на его исполнение. В отличие от бюджетных учреждений, они помимо государственного задания могут осуществлять иную приносящую доход деятельность. Эти доходы поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения.

По данным на 2016 г., в Российской Федерации действовало 9214 казенных, бюджетных и автономных учреждений. Доля казенных учреждений составляла 63%, бюджетных — 35,5%, автономных — 1,5% [Справка о количестве..., 2016].

Государственные служащие

Одной из наиболее важных характеристик сферы государственного управления является **показатель численности госслужащих**. В Российской Федерации определение госслужащего дано в ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Государственный служащий — это «гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета». Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации — «гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета».

В законе также указано, что «нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации — соответствующий субъект Российской Федерации». В отличие от других видов занятости, государственная служба предполагает наличие у работника ряда дополнительных прав, а также дополнительной ответственности, ограничений, обязательств, правил служебного поведения.

В определении государственных служащих, используемом Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), также указывается на то, что они обладают особым правовым статусом, имеют постоянный или долгосрочный контракт, в соответствии с которым им гарантируются условия службы вне зависимости от изменений в правительстве в результате политических решений [OECD, 2019a]. Тем самым в статусе государственного служащего отражается принцип политико-административной дихотомии, подчеркивается стабильность условий служебной деятельности вне зависимости от политической конъюнктуры.

ОЭСР предлагает три критерия для определения государственной службы: статус занятости, источник финансирования зарплаты и характеристика работодателя. В некоторых странах

отдельные виды занятости, традиционно относящиеся к публичной и даже государственной службе, не имеют особого статуса. Последнее характерно прежде всего для стран, активно внедрявших принципы «нового государственного управления», предусматривавшие передачу части публичных услуг и даже государственных функций частному сектору [Bach, Bordogna, 2011].

Источником фонда оплаты государственных и муниципальных служащих в большинстве стран ОЭСР является бюджет соответствующего уровня, а местом работы — государственные и муниципальные органы.

В странах ОЭСР, как и в России, различается занятость в публичном секторе (public service) и на государственной службе (civil service). В рекомендациях Комитета публичного управления ОЭСР предлагается не относить к категории госслужащих лиц, занятых в широко понимаемом публичном секторе (врачей, учителей и проч.) [OECD, 2019c].

Международная организация труда (МОТ) также отмечает, что к государственным служащим относятся лишь лица, работающие в государственных органах. Однако в некоторых странах сложилась практика отнесения работников ряда отраслей общественного сектора к госслужащим, например, работников сферы образования во Франции. Во Франции также наряду с государственной гражданской службой выделяют территориальную гражданскую службу [Eurostat, s. a.]. Существенные особенности учета госслужащих имеются и в других странах, что затрудняет сравнение численности чиновников между странами (табл. 1.3).

При определении занятости в госуправлении (general government) в ОЭСР учитывается численность центральных, региональных и местных правительственных органов, а также находящихся под их контролем фондов¹. Центральное правительство (Central Government) охватывает госорганы и некоммерческие организации, находящиеся в их ведении [OECD. General Government].

¹ Обычно упоминаются фонды социального страхования (Social Security Funds).

Таблица 1.3. Занятость в органах государственного управления
в общей занятости, %

Страна	2007	2009	2017
Франция	22,3	22,6	21,9
Канада	19,1	20,2	19,4
США	15,9	16,7	15,1
ОЭСР	17,9	18,4	17,7

Источник: OECD. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8ccf5c38-en/1/2/3/1/index.html?itemId=/content/publication/8ccf5c38-en&_csp_=40825562de64089b975c3e83eb3f6e04&itemIGO=oecd&itemContentType=book.

В России госслужба, как уже отмечалось, включает только занятость в государственных органах (исполнительных, законодательных и судебных) без учета занятости в их подведомственной сети и других учреждениях бюджетного сектора. Отдельно учитываются муниципальные служащие, работающие в местных административных и исполнительно-распорядительных органах (табл. 1.4).

Занятость в центральных аппаратах министерств, агентств, служб, большинство из которых находится в Москве, невелика. Подавляющая часть федеральных государственных служащих трудится в регионах, территориальных инспекциях, службах, иных федеральных контрольно-надзорных органах. Именно чиновники территориальных органов взаимодействуют с гражданами и бизнесом, предоставляют им государственные и муниципальные услуги.

Значительный штат служащих имеется у региональных и муниципальных властей, ответственных за социально-экономическое развитие соответствующих территорий, предоставление государственных и муниципальных услуг.

В Российской Федерации было предпринято несколько попыток административного сокращения численности госслужащих на федеральном уровне. В целях создания компактного административного аппарата в 2010 и 2015 гг. принимались решения

Таблица 1.4. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации по ветвям власти и уровням управления, тыс. человек

Уровень управления	2000	2005	2010	2018
Всего тыс. человек на конец года	1 161,5	1 462,0	1 648,4	2 156,3
В расчете на 10 тыс. населения, человек	79,4	102,4	115,4	143,5
Исполнительная власть				
Всего тыс. человек на конец года	1 027,3	1 234,4	1 385,3	1 873,2
в том числе:				
в центральных федеральных органах	28,5	30,2	35,7	37,6
в федеральных органах на региональном уровне	374,1	560,2	635,4	1 184,5
в исполнительных органах субъектов Российской Федерации	179,7	189,2	225,1	203,5
в местных административных и исполнительно-распорядительных органах	444,9	454,8	489,0	447,6

Источник: Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191?print=1>.

с требованиями сократить численность федеральных гражданских служащих на определенную величину. Однако, как видно из табл. 1.4, в целом сокращения фактической численности добиться не удалось. В 2020 г. было принято очередное решение, предусматривавшее также упорядочение внутренней структуры госорганов.

В 2010 г. было решено сократить численность федеральных государственных служащих на 20%, в 2015 г. — на 10%. В ноябре 2020 г. правительство России объявило об очередном сокращении численности. В центральных аппаратах численность должна быть сокращена на 5%, в территориальных органах — на 10%. При достаточно высоком уровне вакансий в федеральных органах исполнительной власти (в среднем около 18%) в основном планировалось сократить не реально работающих

чиновников, а вакантные позиции [Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1829; № 1830].

Анализируя задачи сокращения чиновников, следует отметить, что их численность зависит прежде всего от объема полномочий (функций) органов исполнительной власти, которые определяются нормативными правовыми актами. Если объем полномочий, устанавливаемых законами, увеличивается, то при прочих равных условиях численность госслужащих неизбежно будет расти. Этому росту может противодействовать главным образом сокращение избыточных и обеспечивающих государственных функций, оптимизация исполнения тех функций, которые действительно являются необходимыми. Важным условием нормализации численности бюрократического аппарата служит повышение «производительности» его работы, например, за счет упрощения процедур, цифровизации административных процессов, мотивации персонала.

Оценки качества государственного управления

Наряду с количественными характеристиками сферы государственного управления большое значение имеют качественные оценки, активно разрабатываемые в последние десятилетия.

Качество госуправления является многогранным понятием, отражающим не только различные стороны работы государственных институтов, но и отношение к ним гражданского общества. Обеспечение надлежащего качества госуправления выступает одним из важнейших условий социального и экономического развития, конкурентоспособности страны.

Начиная с 90-х годов прошлого века проведена масса исследований, создано множество индексов и рейтингов, отражающих различные стороны работы государственного аппарата. Это способствовало выработке общего понимания качества госуправления и условий, необходимых для его обеспечения. Весьма популярными стали межстрановые сравнения. Расширилось применение различных индексов, оценок и рейтингов для обоснования направлений

административных реформ, выявления лучшей практики госуправления.

Индикативный подход используется и при оценке состоятельности государства (state capacity) — способности реализовать цели своей внутренней и внешней политики, зависящей от состояния правовых и политических институтов, эффективности административно-управленческой системы [Ахременко, Горельский, Мельвиль, 2019а; 2019б]. Качество институтов государства, результативность его экономической политики выступают важными факторами состоятельности государства.

Индексы и сравнительные показатели качества госуправления базируются на различных представлениях о роли государственных институтов в жизни общества. Это важно иметь в виду при анализе соответствующих рейтингов и оценке ситуации в той или иной стране. В некоторых случаях методология, заложенная в композицию того или иного индекса, может не соответствовать особенностям политического устройства, историческим условиям развития страны, ее культурным традициям. В этих случаях выводы на основе анализа индекса и соответствующего рейтинга могут приводить к односторонним, неверным умозаключениям и решениям. Поэтому критический взгляд на показатели, индексы и рейтинги также необходим, как и понимание методики их расчета.

Сформированный за последние десятилетия массив показателей качества госуправления можно разделить на **четыре категории**. К одной из них относятся оценки **международных организаций**, таких как ОЭСР, Всемирный банк, Всемирный экономический форум. Эти организации ведут долгосрочный мониторинг качества госуправления, изучают лучшую практику и формируют рекомендации для национальных правительств. Такого рода индексы формируют стандарты качественного госуправления, дают национальным правительствам ориентиры развития государственных институтов.

К другой категории относятся оценки, которые можно назвать **тематическими**, поскольку они сфокусированы на отдельных ха-

рактеристиках госуправления. К ним можно отнести индексы восприятия коррупции, экономической свободы, открытости бюджета, которые поддерживаются организациями, занимающимися соответствующей тематикой. Как правило, такие индикаторы являются имиджевым продуктом некоммерческой организации или фонда, выражают мнение определенной экспертной группы.

Третий тип охватывает показатели, **используемые национальными правительствами** в качестве нормативов или целевых значений в рамках реализации планов и программ по совершенствованию систем госуправления, административных реформ. Это может быть набор целевых показателей для системы госуправления (время ожидания в очереди на оказание госуслуг, удовлетворенность госуслугами, интенсивность проверок бизнеса, численность госслужащих на душу населения и проч.). Особенность таких показателей состоит в том, что они непосредственно используются в системе управления, утверждаются и отслеживаются правительством, могут быть увязаны с определенными стимулами.

Наконец, к четвертому типу можно отнести **кредитные рейтинги**, оценки государственных и муниципальных финансовых обязательств, разрабатываемые рейтинговыми агентствами. В этих оценках основное внимание, безусловно, уделяется финансово-экономическим параметрам, финансовой надежности и привлекательности государственных бумаг для частных инвесторов. Однако кредитные рейтинги косвенно учитывают также состояние и эффективность работы государственных институтов, от которых зависит кредитоспособность и финансовая состоятельность государственных заемщиков. Кредитные рейтинги являются хотя и косвенными, но в то же время наиболее объективными индикаторами. Их обоснованность и объективность определяют конкуренцией среди рейтинговых агентств, необходимостью обеспечения безусловного доверия к их рейтингам со стороны инвесторов.

Комплексные рейтинги международных институтов

Одна из наиболее известных систем оценок качества госуправления — **«Всемирные индикаторы государственного управления» (World Government Indicators — WGI)** — была разработана исследовательской группой Всемирного банка под руководством Даниэля Кауфманна в конце 90-х годов прошлого века. В работе «Значение государственного управления» отмечалось, что «государственное управление — это те традиции и институты, которые представляют власть в той или иной стране. На более предметном уровне в данное определение входят следующие компоненты: (1) процесс выбора, контроля и смены правительства, (2) способность правительства разрабатывать и реализовывать качественную политику, (3) уважение граждан и государства к тем институтам, которые регулируют их экономическое и социальное взаимодействие» [Кауфманн, Краай, Зойдо-Лобатон, 1999, с. 4].

Индексы Всемирного банка строятся на основе экспертных оценок. С 1996 г. они рассчитываются для более чем двухсот стран. Это дает возможность анализировать динамику показателей по отдельным странам, проводить межстрановые сравнения, анализировать зависимость между индексами и показателями социально-экономического развития. В настоящее время в системе индикаторов Всемирного банка выделено шесть самостоятельных индексов.

Право голоса и подотчетность (voice and accountability) оценивает зрелость политической системы, соблюдение политических прав и гражданских свобод, степень участия граждан в выборе политического курса и деятельности правительства.

Политическая стабильность и отсутствие насилия (political stability and absence of violence) учитывает вероятность социальных конфликтов, политической нестабильности, применения насилия, включая военные действия, терроризм и другие виды насилия. Данный индекс отражает возможность резких и негативных перемен, смены политического курса.

Эффективность правительства (government effectiveness) отражает качество государственных услуг, уровень квалификации госслужащих и степень их независимости от политического давления, эффективность государственной политики.

Качество регулирования (regulatory quality) говорит о величине административных барьеров, степени рациональности проводимой политики, обоснованности уровня контроля рыночного сектора со стороны государства.

Верховенство закона (rule of law) измеряет степень уверенности граждан и бизнеса в соблюдении прав собственности и контрактных обязательств, объективности, предсказуемости и действенности национальной системы законодательства и правоприменения.

Контроль коррупции (control of corruption) отражает распространенность коррупции в системе управления и на политическом уровне, оценивает ее влияние на развитие бизнеса.

Индексы WGI аккумулируют данные десятков различных источников, основываются на многочисленных опросах компаний, экспертов, правительственных и неправительственных организаций. Однако далеко не все опросы и экспертные оценки являются достаточно репрезентативными, что придает индексам определенную субъективность. Важно также отметить, что методологически эти индексы строятся на признании безальтернативности широкого использования демократических институтов, снижения государственного влияния на экономику, что может быть актуально далеко не для всех стран, находящихся на разных этапах развития государственных институтов и рынка.

Анализ накопленной базы значений индексов WGI со статистической точки зрения выявляет их высокую взаимозависимость, что позволяет некоторым исследователям утверждать, «что индексы WGI являются неэффективным методом оценки качества государственного управления просто потому, что четыре из шести индексов очень близки по значениям. Достаточно знать значение только одного из них, чтобы можно было с хорошей точ-

ностью вычислить примерные значения других трех индексов. В таком случае расчет всех четырех является тратой ресурсов и времени» [Барабашев, Макаров, Макаров, 2019, с. 30]. Несмотря на это, индексы WGI широко используются не только в аналитических работах и количественных исследованиях, но иногда и в качестве целевых показателей госпрограмм.

До недавнего времени весьма популярным был многокомпонентный **индекс ведения бизнеса (Doing Business)**, разрабатываемый с 2002 г. группой исследователей Всемирного банка. Однако в сентябре 2021 г. Всемирный банк был вынужден прекратить его составление и публикацию из-за обнаруженных нарушений и подтасовки значений индекса, выявленных в ходе аудиторской проверки (<https://www.bbc.com/russian/features-58577998>). Это событие лишний раз указывает на уязвимость индексов, влияние на них политических и иных субъективных факторов. Вместе с тем имеет смысл все же остановиться на самой идее, первоначально заложенной в расчет данного индекса, тем более что Всемирный банк обещал восстановить индекс на новой методической и организационной основе.

Индекс ведения бизнеса должен был дать оценку предпринимательскому климату, формируемому госрегулированием. При его разработке проводился анализ правовых норм и правил, применяемых в отношении частных компаний по 12 аспектам их предпринимательской деятельности, включающим: создание предприятия, получение разрешений на строительство, подключение к системе электроснабжения, регистрацию собственности, получение кредитов, защиту миноритарных инвесторов, налогообложение, международную торговлю, обеспечение исполнения контрактов, решение проблем неплатежеспособности, наем рабочей силы и заключение контрактов с правительством. Набор оцениваемых сюжетов периодически менялся.

Информация для расчета индекса собиралась путем анкетирования и опроса специалистов. Основное внимание уделялось затратам компаний на исполнение норм и правил регулирования. Например, исследовался процесс регистрации предприятия, ко-

личество требуемых для этого документов, затраты времени и ресурсов на их подготовку, комфортность и понятность процедур взаимодействия с госорганами.

Ежегодно публиковался доклад с данными о значениях индекса и его элементов (субиндексов) с анализом ситуации в отдельных странах и крупных городах. Большое внимание в докладах уделялось реформам и лучшей практике регулирования. В рамках исследований ведения бизнеса анализировались административные барьеры, возможность оспаривать решения властей в области контроля, выдачи разрешений, лицензий, санкций в отношении предпринимателей.

В 2012 г. в одном из майских указов президента России была зафиксирована цель повышения позиции страны в рейтинге ведения бизнеса (Doing Business) до 20-го места к 2018 г. [Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601]. В тот год Россия находилась на 120-м месте данного рейтинга. В 2019 г. Россия улучшила свои позиции, заняв 28-е место [Всемирный банк. Doing Business...]. Хотя плановые показатели и не были достигнуты, но впечатляющая положительная динамика была очевидной. В 2019 г. президент России вновь подтвердил задачу повышения позиции России в рейтинге ведения бизнеса до 20-го места к 2024 г.

Методика расчета индекса довольно часто подвергается критике. Так, для России он рассчитывался лишь по 30 городам, при анализе процедур не учитывалось различие формы собственности предприятий, а значительная часть параметров оценивалась на основе недостаточно репрезентативных опросов.

Индекс ведения бизнеса обращал внимание на такие важные для предпринимателей аспекты, как затратность процедур, необходимых для регистрации компании, размер платежей за юридические и другие профессиональные услуги, минимальный объем средств, который заявитель обязан депонировать в банке или у нотариуса перед началом процесса регистрации и проч. Все эти факторы важны для анализа административных процедур и требований, выбора направлений их совершенствования.

Международная неправительственная организация «Всемирный экономический форум» с 2004 г. в рамках своего ежегодного доклада рассчитывает **индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index)**. Композитный индекс состоит из ряда характеристик экономического и институционального развития стран, включая оценки качества и эффективности государственного управления.

Методология расчета индекса довольно часто и существенно менялась, что препятствует анализу его временных рядов. В одной из последних версий методики расчета индекса рассматриваются четыре базовых составляющих (институциональные условия, человеческий капитал, состояние рынков и инновационной системы). Эти составляющие разбиты на 12 элементов (институты, инфраструктура, использование ИТ, макроэкономическая стабильность, состояние здоровья нации, развитие навыков и квалификации, общий размер рынка, состояние продуктовых рынков и рынка труда, а также финансовой системы, динамичность бизнеса, инновационный потенциал).

В разделе, посвященном состоянию институтов, госуправление анализируется по таким аспектам, как обеспечение безопасности, независимость правовой системы, прозрачность бюджетной системы, бремя и эффективность регулирования, развитие систем гражданского участия, распространенность коррупции, состояние публичного сектора, соблюдение прав собственности, способность правительства обеспечить стабильность и устойчивость развития, умение реагировать на вызовы.

Большое значение придается развитию систем участия, включая технологии электронного участия (E-Participation Index), наличие открытых данных, электронных услуг.

При расчете индекса используются данные об открытости бюджетной системы, наличии механизмов так называемого народного бюджета (citizens budget), доступности отчетов аудиторских заключений.

Относительно новым аспектом является анализ долгосрочных целей правительства, умение следовать им в меняющихся условиях развития.

Расчеты композитного индекса и субиндексов построены на открытых данных различных организаций и исследовательских групп, а также на результатах опросов предпринимательского сообщества и экспертных оценках [The Global Competitiveness Report, 2019, p. 610–632].

Индекс глобальной конкурентоспособности стран, с одной стороны, предполагает широкий охват факторов развития, дает многогранную картину условий экономического роста. С другой стороны, набор и значения показателей, их веса и методы, используемые при агрегировании, в значительной степени субъективны. Многие показатели являются результатом опросов, репрезентативность которых по отдельным странам может вызывать сомнения [Дик, Гуринов, Ковалев, 2013]. Однако это не отрицает значимости оценок Всемирного экономического форума как источника аналитической информации.

Единство методологии и идеологических основ, простота алгоритмов и ориентировка на доступные данные при расчете международных индексов позволяют охватить большое число стран и сравнивать их между собой. Однако очевидно, что каждая страна обладает индивидуальными экономическими, политическими, социокультурными особенностями, которые не отражены в универсальных методиках. Это накладывает ограничения на интерпретацию рейтингов и их использование в практике госуправления, в частности, в качестве целевых индикаторов. Данные международных рейтингов и анализ самих индексов могут служить лишь информационным фоном для более детального и предметного изучения ситуации в каждой отдельной стране.

Тематические рейтинги и оценки

Аналитические работы международных и национальных организаций, университетов и экспертных институтов зачастую сфокусированы на отдельных характеристиках системы госуправления. Такая тематическая специализация отражает миссию организаций, их идеологическую позицию, направление исследований.

Подобного рода тематических оценок довольно много, остановимся лишь на некоторых из них.

Например, Фонд Бертельсмана поддерживает исследования развития демократии и рыночной экономики. Вопросы государственной политики и управления рассматриваются в рамках базового предположения о неразрывной положительной взаимосвязи демократизации и экономического роста. Эта идеологическая позиция формирует ценностную шкалу и методологию определения индексов и рейтингов.

В докладах фонда представлены два индекса: **индекс трансформации Бертельсмана (Bertelsmann Transformation Index, BTI — для развивающихся стран)** [Bertelsmann Stiftung, 2018] и **индекс устойчивости госуправления (Sustainable Governance Indicators, SGI — для развитых стран)**.

В соответствии с выбранными методологическими принципами индекс трансформации оценивает продвижение развивающихся стран в сторону развития демократических институтов и рынка. Среди используемых субиндексов наиболее близким к проблематике госуправления является, пожалуй, субиндекс способности к руководству (*steering capability*). Он оценивает, насколько полно политические установки воплощаются в действиях правительства, используемых им инструментах и стимулах.

К развитым странам применяется индекс устойчивости госуправления, включающий субиндексы качества политики, демократических институтов и правительства (госуправления). Последний компонент включает субиндексы способности к руководству и подотчетности исполнительной власти (*executive accountability*).

В рамках оценки способности к руководству учитываются следующие характеристики: наличие стратегического видения, межведомственная координация, использование инструментов доказательной политики, качество взаимодействия исполнительных органов с другими ветвями власти, адаптивность управления. При этом условиями стратегической способности исполнительной власти считаются, например, наличие системы стратегиче-

ского планирования, привлечение к разработке стратегий независимых экспертов. Использование инструментов доказательной политики связывается с внедрением процедур оценки регулирующего и фактического воздействия (ОРВ и ОФВ), наличием консультирования с бизнесом и гражданами по вопросам регулирования. В рамках исследования дается экспертная оценка способности правительств достигать установленных целей.

Оценка уровня подотчетности исполнительной власти основана на анализе возможностей участия граждан в управлении, взаимодействия правительства с партиями и группами интересов, наличия независимых надзорных органов. Например, обращается внимание на наличие института открытого правительства, его доступность для разных групп населения. Важным условием подотчетности выступает возможность эффективного надзора над правительством и его ведомствами со стороны законодателей, открытость информации для СМИ.

Институт качества госуправления университета Гетеборга (The Quality of Government Institute of Gothenburg University) с 2010 г. рассчитывает **Европейский индекс качества госуправления (The European Quality of Government Index — EQI)**. Особенность данного индекса состоит в том, что он определяется на субнациональном уровне для стран Европейского союза. Качество управления рассматривается как величина, зависящая от восприятия гражданами качества предоставления публичных услуг и уровня коррупции. Индекс позволяет выявить различия внутри стран, сравнить отдельные регионы разных стран между собой. Анализ индекса показал более высокую дифференциацию регионов по EQI в странах с более низким общим значением индекса. Можно сказать, что низкое качество госуправления связано с большим неравенством регионов по качеству публичных услуг и уровню коррупции [Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014; Charron, Lapuente, 2018; Charron, Lapuente, Annoni, 2019].

Впервые индекс EQI был рассчитан в 2010 г. при поддержке Европейской комиссии. Расчеты были повторены в 2013 и 2017 гг.

Данные для расчета индекса собирались на основе широкого опроса граждан. В настоящее время опросы более 200 тыс. человек проводятся более чем в 200 регионах стран Евросоюза. В сферу рассматриваемых услуг включаются услуги образования, здравоохранения, правовой системы, налоговой службы².

Отдельные характеристики госуправления отражены в **индексе экономической свободы (The Index of Economic Freedom)**, который ежегодно рассчитывается Фондом Наследия (Heritage Foundation)³. Экономическая свобода, понимаемая как свобода рынка при минимально необходимом вмешательстве государства, рассматривается в качестве главного условия не только экономического процветания, но и решения социальных задач. В рамках данной парадигмы деятельность государства ограничивает экономическую свободу и автономию индивидов. Однако такое ограничение допустимо для обеспечения безопасности общества и правопорядка, предоставления общественных благ.

Экономическая свобода оценивается через призму монетарной, торговой и фискальной политики, развития банковской сферы, состояния инвестиционного климата и государственного регулирования, механизмов формирования зарплат и ценообразования, соблюдения имущественных прав, наличия и значимости «черного» рынка.

Индекс состоит из четырех компонентов. Во-первых, это оценка правоприменения — «верховенство права» (rule of law), трактуемое как эффективность правовой системы, независимость суда, защита прав собственности, отсутствие коррупции и неформальных платежей, прозрачность формирования госполитики. Во-вторых, оценка величины госсектора (government size) — налоговое бремя, госрасходы, налоговый режим и проч. В-третьих,

² Более подробно об индексе EQI см.: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance/; <https://www.gu.se/en/quality-governement/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index>.

³ Более подробно об индексе The Index of Economic Freedom см.: <https://www.heritage.org/index/>.

эффективность регулирования (regulatory efficiency) — свобода предпринимательства и рынка труда, наличие административных барьеров и т.п. В-четвертых, анализ открытости рынка (market openness) — свобода торговли и инвестиций, стабильность валюты, рыночное ценообразование и проч.

Индекс экономической свободы рассчитывается ежегодно с 1995 г. В 2020 г. Российская Федерация заняла в рейтинге экономической свободы 94-е место из 180 стран. Значение индекса для России составило 61, что соответствовало среднемировому значению, то есть страна была признана экономически относительно свободной (moderately free). Для сравнения, Украина с индексом в 54,9 оказалась в числе экономических относительно несвободных стран (moderately unfree).

Информационной базой индекса являются данные Всемирного банка, Всемирного экономического форума и других организаций, результаты международных и национальных социологических опросов. Заимствование информации из широко известных баз данных — довольно распространенная практика при построении тематических индексов.

При оценке качества госуправления большое внимание во всем мире уделяется коррупции, а наиболее известной организацией, долгие годы ведущей наблюдение в этой области и разрабатывающей соответствующий индекс, является Transparency International. **Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index — CPI)** используется для оценки ее распространенности в различных странах, позволяет отслеживать динамику этого негативного явления.

Характерно название индекса. Используемое в нем слово «восприятие» (perception) говорит о субъективности, различном отношении к проявлениям коррупции в зависимости от уровня экономического, культурного, правового развития страны.

Первоисточниками информации для расчета индекса служат опросы предпринимателей и экспертов, взаимодействующих с государственным сектором. При этом необходимо наличие не менее

трех источников данных о стране, отвечающих требованиям принятой методики.

Недостатки индекса традиционны для такого рода оценок и связаны со сложностью обеспечения репрезентативности выборки интервьюируемых предпринимателей, аналитиков и экспертов. Отмечается также высокая степень его политизированности, недостаточный учет специфических коррупционных практик, высокая корреляция показателей, используемых в расчетах индекса, частое обновление методики расчета [Квон, 2015, с. 73].

В 2019 г. Россия в рейтинге ИВК заняла 137-е место из 180 стран. В Российской Федерации принят ряд антикоррупционных практик. С 2009 г. проекты нормативных правовых актов проходят антикоррупционную экспертизу, цель которой — выявить коррупционные риски на этапе подготовки законов. Основанием для такой экспертизы служат Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», включающие соответствующие правила и методику. Лица, участвующие в экспертизе, должны пройти аккредитацию в соответствии с приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность».

Среди экономических инструментов госуправления одна из ключевых ролей принадлежит бюджету. Современные бюджетные практики большое внимание уделяют открытости бюджета, возможности участия граждан в выборе приоритетных направлений госрасходов. Международное партнерство по тематике открытости бюджета (The International Budget Partnership's Open Budget Initiative) подготавливает соответствующие обзоры и спо-

способствует развитию доступа к бюджетной информации, подотчетности бюджетных систем.

Международный обзор открытости бюджета (The Open Budget Survey) впервые был подготовлен в 2006 г.⁴ В рамках этого обзора публикуется **индекс прозрачности бюджета (The Open Budget Index)**, являющийся результатом обработки опросов о степени широты и достоверности бюджетной информации.

При построении индекса учитываются доступность для общественности различных документов (бюджетное послание, предложения ведомств, проект бюджета и утвержденный бюджет, промежуточные и итоговый отчеты), их информационная полнота, наличие открытых данных. Оценивается также возможность участия представителей гражданского общества в бюджетном процессе на стадии принятия, исполнения и оценки реализации бюджета. Рассматривается вовлеченность законодателей и счетных палат стран в бюджетный процесс.

В рейтинге по индексу прозрачности бюджета Россия находится в числе стран, где бюджетная информация представлена достаточно широко и достоверно. По итогам 2019 г. Россия лишь одну позицию уступила Франции и на одну позицию находится выше Канады. В то же время Китай причислен к странам с недостоверной бюджетной информацией и уступает Нигерии.

В 2014 г. международная неправительственная организация World Justice Project разработала **индекс открытости правительства (Open Government Index)**⁵. Этот индекс рассчитывается на основе опросов и экспертных оценок по четырем составляющим: открытости правительственных данных для граждан; доступности информации о деятельности государственных органов для граждан и организаций; уровню развития гражданского участия

⁴ Международный обзор открытости бюджета: <https://www.international-budget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019-0>.

⁵ Более подробно об индексе Open Government Index см.: <https://world-justiceproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015>.

в процессах принятия общественно значимых решений, включая механизмы общественного контроля; возможности реализации гражданами своих прав.

Важным направлением качественных сдвигов в госуправлении является развитие электронного/цифрового правительства. Для оценки продвижения в этой сфере используется соответствующий индекс (**The UN Global E-Government Development Index — EGDI**), разработка которого один раз в два года проводится департаментом экономики и социальной политики ООН⁶.

EGDI включает три составляющих: доступность и качество интернет-услуг (**Online Service Index — OSI**), уровень развития ИКТ-инфраструктуры и человеческого капитала.

Субиндекс онлайн-услуг определяется путем обследования официальных правительственных порталов и веб-сайтов. При обследовании учитываются степень охвата и качество интернет-услуг, появление новых информационных технологий, наличие систем обратной связи. Оценивается полнота информации, представленной на правительственных веб-сайтах. Современные сайты должны иметь аудио- и видеосервисы и при необходимости быть многоязычными. Большое внимание уделяется клиентоориентированности и возможности комфортного цифрового взаимодействия с государственными органами, доступности онлайн финансовых и нефинансовых операций, наличию мобильных приложений.

Последнее время оценивается также создание сервисов для участия граждан в принятии решений, краудсорсинге для обоснования политики и контроля достижения установленных целей.

Второй составляющей EGDI служит уровень развития ИКТ-инфраструктуры (**Telecommunication Infrastructure Index — TII**). Данный показатель отражает уровень распространенности Интернета, наличие широкополосной сети, объем мобильных подписок и проч.

⁶ Более подробно об индексе EGDI см.: <https://www.un.org/development/desa/publications/2018-un-e-government-survey.html>.

Субиндекс человеческого капитала (Human Capital Index — HCI) определяется на основе данных об уровне грамотности взрослого населения, ожидаемой продолжительности обучения, среднем количестве лет обучения и т.п.

В рейтинге EGDI Россия в 2020 г. занимала 36-е место из более чем 190 стран, что является неплохим результатом. Восхождение в верхнюю часть рейтинга началось с момента запуска портала государственных услуг в 2010 г., когда у России было лишь 59-е место. Развитие портала госуслуг, создание региональных порталов позволило уже в 2012 г. выйти на 27-е место. Однако в 2016 г. Российская Федерация переместилась на 35-е место, поскольку в методику расчета индекса были добавлены критерии наличия многоканальности и мобильности, возможности предоставления услуг по жизненным ситуациям. Относительно замедлилось развитие телекоммуникационной инфраструктуры. В дальнейшем были реализованы проекты по созданию порталов открытых данных, информации о разрабатываемых нормативных актах и их обсуждения, портала «Российская общественная инициатива», что позволило сохранить достигнутую позицию.

В 2018 г. впервые была проведена **оценка уровня развития электронного правительства** в 40 городах мира. Первые три места заняли Москва, Кейптаун и Таллин. Этот индекс учитывал характеристики технического уровня инфраструктуры, качества и удобства сервисов (простота работы, скорость загрузки, доступность на мобильных устройствах и проч.), содержание открытой информации, а также наличие и разнообразие сервисов, ориентированных на вовлечение жителей в управление городом.

Необходимо также упомянуть об **индексе электронного участия (E-Participation Index)**. Индекс оценивает степень использования гражданами средств электронного взаимодействия с органами власти и их участие в принятии решений. Он строится на результатах опросов граждан и отражает уровень электронного информирования, наличие сервисов по консультированию с гражданами и их участию в принятии решений.

Согласно отчету E-Government Survey 2020, Россия входит в группу стран с очень высоким индексом EPI. Занимая 27-е место, Россия опережает такие страны, как Германия, Швеция, Италия, Чехия и ряд других. Первые места в данном ранкинге занимают США, Республика Корея, Эстония.

Сравнительную оценку устойчивости государственных институтов дает **индекс уязвимости (хрупкости) государств (Fragile States Index — FSI)**, разрабатываемый Фондом мира⁷. По замыслу разработчиков, этот индекс характеризует способность (или неспособность) властей той или иной страны контролировать целостность территории, политическую, экономическую, социальную и демографическую ситуацию в стране. Он призван показать причины внутригосударственных конфликтов, которые связаны с неспособностью государств обеспечить легитимное принятие коллективных решений, обеспечить минимальный для современного общества набор общественных благ и услуг, соблюдать права человека и балансировать интересы национальных элит.

При составлении индекса выделяются экономические, политические и социальные показатели, характеризующие устойчивость государства. К экономическим относятся показатели неравномерности и нестабильности экономического развития, неравенства доходов. В число политических включены оценки открытости власти, свободы выборов, наличия политических репрессий.

Учитываются объем и качество публичных услуг и их доступность. Социальные показатели включают демографические характеристики, наличие беженцев. Дополнительно анализируются уровень безопасности, социальные, расовые и иные конфликты, влияние групповых и клановых элит на государственную политику, а также степень вмешательства других государств или внешних политических субъектов во внутренние дела страны.

⁷ Более подробно об индексе Fragile States Index см.: <https://fragilestatesindex.org/about/>.

Ограниченная репрезентативность экспертных опросов и политизированность индекса, как и в других аналогичных исследованиях, являются его слабой стороной. Тем не менее накопленная информационная база полезна для количественного и качественного анализа ситуаций в той или иной стране проведения сравнительных исследований.

Первые места с наиболее негативной оценкой по FSI занимают такие страны, как Йемен, Сомали, Сирия, а последние — Финляндия, Норвегия, Швейцария и проч. В рейтинге по индексу FSI за 2019 г. Россия находилась на 73-м месте из почти 180 государств, «опередив» на одну позицию Индию. При этом Украина оказалась на 93-м месте, то есть менее «хрупким» государством, чем Россия и даже Китай (83-е место). Это лишний раз подчеркивает спорную объективность индекса. Наиболее низкие оценки в 2019 г. были присвоены России по соблюдению гражданских прав (на уровне Гвинеи-Бисау, Камеруна, Эфиопии), по этой оценке Россия оказалась даже в менее выгодном положении, чем Венесуэла [The Fund for Peace...].

Ряд российских НКО, профессиональных объединений организовали и поддерживают собственные мониторинги и оценки отдельных сфер госуправления, связанных с их профилем деятельности.

Одной из таких организаций является Агентство стратегических инициатив⁸, которое проводит расчет **Национального рейтинга состояния инвестиционного климата** в субъектах Российской Федерации, включая оценку условий ведения бизнеса, и определяет лучшие практики государственного управления в этой области.

При составлении рейтинга рассматриваются такие характеристики госуправления, как состояние законодательства и регуляторной среды (порядок регистрации предприятий, получения

⁸ Официальный сайт Агентства стратегических инициатив (АСИ). URL: <https://asi.ru/>.

разрешений, регистрация и соблюдение прав собственности и проч.).

Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) ежемесячно рассчитывает **индекс деловой среды**⁹, построенный на основе оценки предпринимательской деятельности и экономической ситуации компаниями — членами РСПП. Одним из его субиндексов является **индекс B2G**, отражающий взаимоотношения бизнеса с финансово-кредитными институтами и госорганами. Высокая частота сбора информации позволяет использовать его для оперативного анализа настроений крупного и среднего бизнеса, восприятия им мер государственного регулирования.

Оценки в системе государственного управления

Правительства ряда стран используют показатели, отражающие различные качественные характеристики систем госуправления, в своих плановых и нормативных документах, в программах административных реформ. Например, в Российской Федерации в Концепции административной реформы 2006–2010 гг. [Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р] были установлены показатели удовлетворенности качеством оказания государственных услуг, снижения связанных административных издержек бизнеса, планировалось существенно повысить место России в рэнкинге Всемирного банка по индикаторам эффективности государственного управления и регулирования.

В соответствии с Концепцией административной реформы 2006–2010 гг. показатель удовлетворенности граждан качеством оказания государственных услуг должен был вырасти с 14% в 2004 г. до 70% в 2010 г., уровень издержек бизнеса, связанных с административными барьерами, — с 8,5 до 3% от выручки предприятия соответственно.

⁹ Более подробно об индексе деловой среды РСПП см.: <http://pcpp.pf/activity/analytics/indeks-delovoy-sredy-v-sentyabre-2020-goda/>.

В 2012 г. в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» для оценки административных преобразований были установлены показатели, характеризующие качество обслуживания: доступность услуг в режиме «одного окна», предельное время ожидания услуги, количество необходимых посещений и проч.

В Указе Президента Российской Федерации № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» были установлены следующие показатели:

а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. — не менее 90%;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. — не менее 90%;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. — не менее 70%;

г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 г. — до 2;

д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 г. — до 15 минут.

В Российской Федерации неоднократно принимались нормативные правовые акты об организации **оценки деятельности региональных и муниципальных органов исполнительной власти** [Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142;

Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607; от 14.11.2017 № 548; от 04.02.2021 № 68]. Такого рода оценки могут включать показатели, характеризующие развитие системы госуправления. Например, в 2021 г. был установлен показатель «цифровой зрелости» региональных и муниципальных органов власти.

В российской практике используются также **ведомственные оценки** отдельных сфер госуправления. Например, Министерство труда Российской Федерации организует оценку профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего [Методика всесторонней оценки..., 2016]. Министерство финансов Российской Федерации проводит мониторинг качества финансового менеджмента [Приказ Минфина России от 18.06.2020 № 112н] в отношении главных распорядителей средств и главных администраторов доходов федерального бюджета, целью которого является минимизация бюджетных рисков и повышение стандартов финансового управления.

Качество финансового менеджмента главных распорядителей средств и главных администраторов доходов федерального бюджета оценивается Минфином России на основе анализа соблюдения установленных правил и процедур (соблюдение правил планирования закупок; порядка предоставления документов для планирования бюджета, утверждения и ведения бюджетных смет; сроков доведения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств; исполнения бюджетной росписи, равномерность исполнения кассовых расходов и предоставления межбюджетных трансфертов; качество планирования доходов; и проч.). Оценивается также качество бюджетной отчетности, финансового аудита, управления активами и проч. [Там же].

На **портале Вашконтроль.рф** (<https://vashkontrol.ru/>) можно найти рейтинги органов исполнительной власти и внебюджетных фондов по степени удовлетворенности заявителей качеством оказания услуг. Эти рейтинги определяются на основе обобщения мнений граждан через их анкетирование на данном портале.

Результаты мониторинга могут использоваться руководителями ведомств для анализа и принятия решений в отношении своих структурных подразделений.

Оценки рейтинговых агентств

Для оценки качества государственного управления могут быть использованы **рейтинги кредитоспособности** стран или суверенные рейтинги государственных ценных бумаг. Эти рейтинги разрабатываются рейтинговыми агентствами для информирования потенциальных инвесторов о кредитных рисках, вероятности дефолта по ценным бумагам, эмитированным государственными организациями, банками. Конечно, основное внимание при разработке таких рейтингов уделяется финансовым и экономическим факторам, но и характеристики состояния институтов госуправления имеют большое значение.

Наиболее известными международными рейтинговыми агентствами являются Standard and Poor's (S&P), Moody's и Fitch. Наряду с ними суверенными рейтингами занимаются и российские агентства: АКРА (Аналитическое кредитное рейтинговое агентство), «Эксперт РА», Национальное рейтинговое агентство (НРА). Для проведения оценок рейтинговые агентства утверждают соответствующие методики.

Долговым обязательствам государств, региональных и местных правительств, как и другим ценным бумагам, присваиваются рейтинги по установленным шкалам, например, AAA — как самый надежный рейтинг, D — дефолт, с промежуточными значениями BBB+, BBB, BBB–, BB, B и т.п.

В 2015 г. был принят и в 2017 г. вступил в силу закон «О деятельности кредитных рейтинговых агентств», согласно которому национальные кредитные рейтинги могут присваивать только агентства, аккредитованные Центральным банком Российской Федерации. Аккредитацию получил ряд российских агентств, включая АКРА, «Эксперт РА», «Национальные кредитные рей-

тинги» (НКР) и Национальное рейтинговое агентство (НРА). Филиалы S&P, Fitch и Moody's также были аккредитованы.

Объективность оценок рейтинговых агентств зачастую подвергается сомнению. С одной стороны, эти агентства работают на конкурентном рынке и заинтересованы в надежности своих оценок. Это заставляет их проводить детальный и объективный анализ, так как в противном случае инвесторы не будут пользоваться их информационными продуктами. С другой стороны, в условиях быстро меняющейся и трудно предсказуемой конъюнктуры при всем желании сложно гарантировать точность прогноза. Тем не менее можно предположить, что ответственность рейтинговых агентств за точность и объективность оценок достаточно высока.

В 2007 г. ведущие рейтинговые агентства выставили завышенные рейтинги по ипотечным облигациям, что усилило последствия финансового кризиса 2008–2010 гг. На объективности международных рейтинговых агентств могло сказаться и изменение источников финансирования их деятельности. Если до 70-х годов прошлого века составление рейтингов оплачивалось в основном инвесторами, то позже к ним добавились эмитенты ценных бумаг, в том числе правительства, региональные и муниципальные власти, естественным желанием которых является улучшение своего имиджа среди инвесторов.

Рейтинговые агентства, как правило, анализируют такие характеристики политической системы и госуправления, как наличие сдержек и противовесов в отношениях между властными институтами, уровень коррупции, состояние подотчетности государственных ведомств. Негативными факторами признаются непрозрачность принятия решений, отсутствие четких правил и предсказуемости при смене руководства. Важными аспектами анализа являются соблюдение равенства перед законом, объективность правоприменения, соблюдение условий контрактов. Учитываются достоверность и доступность информации, независимость

и объективность органов статистики и средств массовой информации. Во внимание принимается и уровень доверия к правительству и главе государства.

Например, агентство «Эксперт РА» утвердило Методологию присвоения рейтингов кредитоспособности суверенным правительствам [Методология присвоения рейтингов..., 2020], в которой излагаются критерии оценки уровня институционального развития государства. К ним относятся: предсказуемость государственной политики и эффективность принятия решений, соблюдение прав собственности, то есть отсутствие фактов принудительной приватизации, конфискации имущества, уголовных преследований, инициированных в целях смены собственника. Учитывается уровень развития «гражданского общества и разграничения ветвей власти, а также чрезмерная концентрация полномочий на одном лице».

Качество деловой среды и легкость ведения бизнеса в стране оцениваются с учетом места страны в ранкинге Doing Business Всемирного банка.

В числе так называемых стресс-факторов упоминается «вероятность радикальных политических изменений в краткосрочном периоде, вооруженный конфликт», а также международная изоляция страны, повышенная зависимость от государств-партнеров и международных институтов.

Каждой из оценок придается определенный вес. Так, всем факторам из раздела «Уровень институционального развития государства» дается 15%.

Оценивается также и кредитоспособность региональных и муниципальных органов власти. В соответствующей методике отражаются такие черты системы публичного управления, как качество стратегического планирования, реалистичность выполнения обозначенных целей, качество реализации программ социально-экономического развития, уровень прозрачности и раскрытия информации [Методология присвоения рейтингов..., 2019].

Характеристики государственных институтов наряду с финансово-экономическими показателями являются важным объектом анализа рейтинговых агентств, а сами рейтинги могут служить косвенной оценкой качества госуправления в стране.

Таким образом, различные исследования и оценки качества государственного управления дают обширную информацию для выявления лидеров и аутсайдеров, изучения лучшей и худшей практики, а также условий и факторов эффективного госуправления. При этом необходимо учитывать особенности и недостатки используемых индексов и рейтингов.

Общая для большинства индексов методологическая проблема состоит в их идеологической «привязанности». За эталон принимается определенная модель организации государства и его взаимоотношений с гражданским обществом, которая на самом деле может быть приемлема для одних стран и не подходить другим с учетом разного уровня развития, актуальности целей и задач. Очевидно, что понимание оптимальной системы государственного управления будет различаться для развитых стран с рыночной экономикой, стран с переходной экономикой или иными моделями экономического развития.

Большие различия во взглядах на роль и функции правительства могут быть связаны с культурно-историческими особенностями стран. История одних стран складывалась в условиях централизации власти, патерналистского отношения государства к гражданам, в других — преобладал индивидуализм, дух предпринимательства, самоуправление. Даже если один тип государственных институтов исторически оказался более успешным в одной стране, это не означает, что их можно быстро и безболезненно имплантировать в систему других стран.

Все это говорит об относительности оценок качества госуправления. Вместе с тем их наличие делает дискуссию о качестве исполнительной власти более предметной, позволяет доказательно подходить к поиску новых технологий и инструментов управления и в конечном счете способствует достижению большей рациональности в организации и работе правительства.

Учебное издание

Дмитриева Наталья Евгеньевна,
Калгин Александр Сергеевич,
Клименко Андрей Витальевич,
Ларионов Александр Витальевич,
Минченко Ольга Сергеевна,
Попова Елена Павловна

**Государственное управление:
теория, функции, механизмы**

Учебное пособие

Под научной редакцией А.В. Клименко

Зав. книжной редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор *А.В. Заиченко*
Компьютерная верстка: *Ю.Н. Петрина*
Корректор *А.В. Заиченко*
Дизайн обложки: *В.П. Коршунов*

Все новости издательства — <http://id.hse.ru>

Подписано в печать 27.01.2022. Формат 60×88/16
Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 16,7. Уч.-изд. л. 12,8
Печать офсетная. Тираж 200 экз. Изд. № 2577. Заказ №

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42

Для заметок