

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт экономики
Российской академии наук

Центр исследования проблем государственного управления

С.А. Братченко

Качество государственного управления:
теоретический, методологический
и институциональный аспекты

Москва – 2021

Братченко С.А. Качество государственного управления: теоретический, методологический и институциональный аспекты: Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2021. – 55 с.

ISBN 978-5-9940-0680-1

Аннотация. Реализация национальных целей и стратегических задач социально-экономического развития страны требует – в качестве одного из условий – кардинального повышения качества государственного управления, в то время как содержание понятия «качество государственного управления» точно не определено ни в научной литературе, ни на практике. Это является одним из препятствий к эффективной трансформации институтов государственного управления. В данной работе была предпринята попытка ответить на эти насущные вопросы: определить содержание понятия «качество государственного управления», а также выделить основные факторы, от которых оно зависит.

Ключевые слова: качество государственного управления, результативность государственного управления, эффективность государственного управления, институт государственного управления, государственная программа, цели государственного управления, государственные интересы, государственные функции, мотивация в государственном управлении, контроль в государственном управлении.

Классификация JEL: B41, D02, D73, E60, H82, H83, L32, L33, L38.

S.A. Bratchenko. Quality of state governance: theoretical, methodological and institutional aspects. – Moscow: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2020. – 55 p.

Abstract. Achieving national goals and strategic objectives of the country's social and economic development require a radical improvement in the quality of state governance. But the scope of term "quality of state governance" is vaguely defined both in the scientific literature and in practice. This is one of the obstacles preventing effective transformation of state governance institutions. The paper is an attempt of investigation these urgent questions: to flash out the concept of "quality of state governance" and to identify the main factors of the quality of state governance.

Keywords: quality of state governance, effectiveness of state governance, efficiency of state governance, institute of state governance, government program, governance goals, state interests, state functions, motivation in state administration, control in state administration

JEL Classification: B41, D02, D73, E60, H82, H83, L32, L33, L38.

© Братченко С.А., 2021

© Институт экономики РАН, 2021

© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I. Качество государственного управления: понятийный аппарат и обзор основных подходов	6
1. Качество государственного управления в концепции New Public Management	6
2. Качество государственного управления в концепции Good Governance	8
3. Эффективность, результативность и качество управления: соотношение понятий	12
Глава II. Качество государственного управления: определение понятия	15
1. Качество управления	15
2. Качество государственного управления	20
Глава III. Факторы, определяющие качество государственного управления	26
1. Управленческие факторы, определяющие качество государственного управления	26
2. Факторы, специфичные для государственного управления	32
3. Влияние концептуальных, методологических и методических подходов, используемых в практике государственного управления, на качество управления . . .	37
4. Роль института государственного управления	42
Заключение	45
Литература	49

Введение

Реализация национальных целей и стратегических задач социально-экономического развития Российской Федерации требует кардинального повышения качества государственного управления (ГУ).

Тезис об особой значимости качества ГУ для социально-экономического развития нашей страны является общепринятым в литературе. Его поддерживают такие ведущие ученые-экономисты, как В.М. Полтерович [2012, с. 5, 10], Р.С. Гринберг [2017], Е.Б. Ленчук [2020а, с. 115–116], А.Е. Городецкий [2018, с. 136], И.И. Смотрицкая [2017, с. 7]. Центр стратегических разработок считает тему качества ГУ столь важной, что посвятил ей отдельный доклад [Маслов, Дмитриев, Айвазян, 2018]. Неудовлетворительность современного состояния ГУ признается одним из главных препятствий для дальнейшего социально-экономического развития России и повышения ее конкурентоспособности в глобальном мире. При этом решение данной проблемы требует не только повышения качества собственно ГУ, но также и определения новой роли самого государства [Лексин, 2006, с. 123; Положихина, 2012, с. 7; Гурвич, 2017, с. 52].

Актуальность данного исследования определяется, как минимум, двумя обстоятельствами. Во-первых, в науке на сегодняшний день отсутствует четкое понимание того, чем собственно является «качество государственного управления» – о качестве ГУ обыкновенно упоминается лишь в контексте изучения других проблем. Во-вторых, не существует практического решения задачи повышения качества ГУ до тех пор, пока научным сообществом не будет выработано ясное понимание самого содержания данной категории, при всей ее глубине и существующих на сегодняшний день разных подходах в различных странах, а также факторов, от которых зависит качество государственного управления. *Это, безусловно, должно быть сделано с учетом стоящих перед странами стратегических и тактических задач, обусловленных разным уровнем их социаль-*

но-экономического развития, разных моделей и традиций государственного управления, временных факторов, разной структуры экономики.

Объектом данной работы является государственное управление, а непосредственным предметом — качество государственного управления. Целью исследования является анализ содержания категории «качество государственного управления», а также выявление основных факторов, от которых зависит данная категория.

Данная работа представляет собой результаты первого этапа исследования качества ГУ, в силу чего она прежде всего посвящена выяснению теоретических аспектов исследуемой темы. Приведение в работе ряда практических примеров осуществляется в иллюстративных целях. Автор полагает, что полноценный анализ практики невозможен без предварительного выяснения теоретических основ. Полученные в ходе исследования результаты помогут раскрыть основные причины неудовлетворительного качества ГУ в Российской Федерации, а также выдвинуть конкретные (на данном этапе исследования достаточно общие) предложения по его совершенствованию.

В последующих работах автор предполагает, опираясь на выводы текущего доклада, подробно проанализировать существующую на сегодняшний день практику российского ГУ и выдвинуть более подробные практические рекомендации по повышению качества ГУ.

В виду обширности заявленной темы автор, нисколько не отказываясь от желания системного осмысления проблемы, отдает себе отчет в имеющихся объективных ограничениях, связанных с форматом и объемом доклада, что с неизбежностью ведет к некоторой тезисности изложения, которая отнюдь не должна восприниматься как поверхностный подход к изучению проблемы.

Работа выполнена в рамках исследования по теме государственного задания «Институты государственного управления в реализации новой стратегии экономического развития России».

Качество государственного управления: понятийный аппарат и обзор основных подходов

1. Качество государственного управления в концепции *New Public Management*

Вопрос качества государственного управления был поднят в начале 80-х годов прошлого века в рамках разработки и внедрения концепции Нового государственного менеджмента (*New Public Management*, *NPM*, НГМ). Указанная концепция представляла собой ответ на вызов, порожденный кризисом веберовской концепции идеального государства, показавшей свою неэффективность при решении задач ГУ в условиях увеличивающегося роста неопределенности и возрастающей скорости изменения внешней среды в процессе инновационного развития мировой экономики. С другой стороны, концепция НГМ органично вписывалась в монетаристскую политику дерегулирования и приватизации, проводимую в то время рядом развитых стран (Великобританией, США, Австралией). Концепция предусматривает сокращение количества выполняемых государством функций, а его взаимодействие с обществом и бизнесом рассматривается как предоставление потребителям качественных услуг с минимальными издержками [Барабашев, 2016, с. 166–176].

Современная парадигма российского государственного управления во многом базируется именно на принципах нового государственного менеджмента. Черты НГМ прослеживаются как в правительственных¹, так и в программных концептуальных документах (см., например: [Маслов, Дмитриев, Айвазян, 2018]). В качестве объекта государственного управления в НГМ рассматривается только так называемый общественный сектор (*public sector*), то есть образование, здравоохранение и пр.², а качество ГУ сводится к каче-

-
1. Например, в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824, в Распоряжении Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, а также во многих принятых позднее документах.
 2. Остальные области, которые в России традиционно относятся к государственному управлению (оборона, внешняя политика, денежно-кредитная политика и др.), в НГМ относятся к политике.

ству предоставляемых государством услуг населению и бизнесу [Маслов, Дмитриев, Айвазян, 2018, с. 4]. Мерой качества ГУ признается уровень удовлетворенности получателей услуг качеством их предоставления [Барабашев, Киндрась, 2014, с. 26; Маслов, Дмитриев, Айвазян, 2018, с. 11]. В этой связи нельзя не отметить, что переход на НГМ в России действительно ознаменовал новую ступень в оказании государственных услуг – становление клиентоориентированного подхода во взаимодействии с потребителем услуг (в частности, введение дистанционной формы оказания услуг).

Таким образом, концепция Нового государственного менеджмента является парадигмой (технологией) государственного управления в сферах взаимодействия государства и общества, направленной на повышение качества оказания услуг населению и бизнесу. Однако после того как управленческое решение о переходе на НГМ было принято и реализовано, НГМ остается лишь технологией, инструментом оказания услуг и, строго говоря, не представляет собой государственное управление, поскольку необходимым условием любого управления является принятие и выполнение решений. При оказании государственных услуг никакие государственные решения не принимаются.

Следует отметить, что объектом настоящего исследования являются *все области государственного управления экономикой*³, отнюдь не сводящиеся к так называемому общественному сектору (*public sector*) и оказанию государственных услуг, а целью данной работы является анализ качества ГУ применительно *ко всем областям государственного управления экономикой*, а не только каче-

-
3. Согласно [Городецкий, 2019, с. 45] государственное управление экономикой включает:
- выработку и реализацию стратегии экономического развития страны,
 - правовое обеспечение экономической деятельности,
 - фискальную политику и регулирование бюджетного сектора,
 - перераспределение доходов в обществе (в т.ч. для обеспечения его стабильности),
 - производство общественных (публичных) благ,
 - минимизацию транзакционных издержек,
 - антимонопольное регулирование и развитие конкуренции,
 - оптимизацию влияния внешних эффектов (экстерналий),
 - поддержку оптимального уровня занятости,
 - непосредственное управление предприятиями некоторых особо важных отраслей (энергетика, связь, атомная промышленность, оборонная промышленность, космонавтика и др.).

ства государственных услуг, как это имеет место в НГМ⁴. Поэтому парадигма Нового государственного менеджмента оставляет для нас открытым вопрос о содержании категории «качество государственного управления».

2. Качество государственного управления в концепции *Good Governance*

Концепция *Good Governance* (GG), достойного (надлежащего, добросовестного, хорошего, эффективного) управления, впервые появившаяся в 90-х годах прошлого века в документах Программы развития ООН, явилась развитием альтернативного по сравнению с НГМ видения целей и средств ГУ. Она в большей степени опирается на демократические традиции и широкое вовлечение общества (организаций, граждан) в государственное управление. По сравнению с НГМ спектр задач ГУ здесь значительно расширяется, причем особый акцент делается на социальной проблематике.

Концепция GG широко используется такими влиятельными организациями, как Всемирный банк⁵, Совет Европы [12 Principles, 2017]. При этом указанные организации используют разные, независимо разработанные ими инструменты, которые тем не менее роднит два факта:

- а) обе организации используют индикативный подход;
- б) предложенные наборы индикаторов называются показателями качества ГУ. Наборы индикаторов, различаясь в деталях, концептуально весьма близки.

Для Всемирного банка качество ГУ, согласно его методике GRICS, ассоциируется с шестью группами показателей, а именно: учет мнения населения и подотчетность государственных органов; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность работы правительства (в этот раздел входит качество государственных услуг); эффективность законодательного регулирования; верховенство закона и противодействие коррупции.

4. Так, в методике оценки качества ГУ, предложенной Всемирным банком (см. подробнее гл. II, п. 2), качеству оказываемых государством услуг посвящена лишь часть одного из шести разделов (*Government Effectiveness*).

5. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.

Совет Европы, в свою очередь, сформулировал 12 принципов качественного ГУ: справедливые выборы, представительство и участие в выборах; ответственность; результативность и эффективность; открытость и прозрачность; верховенство права/закона; этическое поведение; компетентность и высокая отдача от служащих; инновации и открытость к изменениям; устойчивость и долгосрочная ориентация; гласность финансового менеджмента; права человека, культурное разнообразие и общественное согласие; подотчетность [12 Principles, 2017].

Цели разработки и использования данных инструментов существенно различаются: для ВБ – это прежде всего аналитический инструмент, позволяющий сравнивать уровни качества ГУ в разных странах, что затем используется широким кругом государственных органов, организаций и частных лиц для самых различных целей. Совет Европы преследует в первую очередь практические цели – оказать помощь правительствам стран, входящих в ЕС (прежде всего недавно вошедших в ЕС), повысить качество институтов государственного управления и сделать их более единообразными. Таким образом, на первом этапе СЕ с помощью панели индикаторов получает сравнительную оценку институтов ГУ входящих в него стран.

При анализе индикативного подхода, используемого Всемирным банком и Советом Европы, обращают на себя внимание следующие моменты:

1. Решение вопроса о том, какое ГУ должно быть признано качественным, не является однозначным, что подтверждается наличием различных методик.

2. Приведенные наборы целей не включают в себя показатели экономического развития (по мнению авторов методик, данные параметры не относятся к значимым целям ГУ).

3. Если исходить из названий, предметом обеих концепций является качество ГУ, тем не менее, по существу, обе концепции оперируют не качеством ГУ, а результатами ГУ, нисколько не раскрывая содержания категории «качество». Более внимательное изучение состава индикаторов показывает, что данные индикаторы описывают не собственно качество государственного управления⁶, но качество

6. Такие индикаторы присутствуют, но составляют небольшую часть.

самого государства (политическая стабильность, отсутствие насилия, справедливые выборы, представительство и участие в выборах; права человека, культурное разнообразие и общественное согласие). Ведь управление представляет собой воздействие субъекта управления на объект управления. Следовательно, оценка качества управления — это оценка изменения состояния объекта в результате воздействия субъекта. Предложенный методический подход ведет к оценке *статистики* объекта (фактического положения дел в некоторой области) вместо искомой оценки *динамики* объекта в результате управленческих действий. В действительности качество государственного управления должно быть понимаемо как оценка реального вклада власти в решение какой-то конкретной проблемы, в рассматриваемом случае — проблемы переустройства государства в соответствии с предложенной моделью.

4. Зависит ли фактическое положение дел (например, в отношении уровня политической стабильности) в данный момент времени от управленческого воздействия и его качества? Разумеется, зависит. Однако в гораздо большей степени оценка текущего уровня политической стабильности зависит от уровня стабильности, имевшего место в предыдущий момент времени. Степень же изменения уровня политической стабильности (или любого другого показателя) зависит не только от усилий правительства, но также и от множества иных, экзогенных по отношению к ГУ факторов (на это указывают, в частности, Ф. Фукуяма, К.Н. Калашников, В.Н. Лексин [Фукуяма, 2012; Лексин, 2012; Калашников, 2017, с. 52]). Другими словами, положение страны в мировом рейтинге качества государственного управления в действительности весьма условно связано с реальным вкладом государственной власти в решение стоящих перед той или иной страной проблем и, следовательно, с реальным качеством ГУ.

5. Другим существенным последствием вышеуказанного методологического подхода является заведомо высокое положение развитых стран в рейтинге, составленном по методикам ВБ или ЕС, и заведомо низкое положение стран с отличающимися от западных стран моделями государственного устройства, независимо от результативности усилий правительств данных стран [Положихина, 2009, с. 140].

На индикативной парадигме базируется также отечественный опыт повышения эффективности деятельности исполнительной власти, нашедший отражение, в частности, в указах Президента РФ № 825 от 28.06.2007 «Об оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ» и № 607 от 28.04.2008 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Утвержденные данными нормативными документами показатели в первую очередь характеризуют уровень социально-экономического развития регионов и районов (статистику), но мало отражают результаты собственно управленческой деятельности (динамику) и поэтому не позволяют судить о качестве управления [Положихина, 2009, с. 148].

Таким образом, наборы индикаторов в концепции *Good Governance*, будучи разработанными и полезными для характеристики качества государства, лишь в некоторой степени приближают нас к пониманию содержания искомой категории «качество государственного управления» и выявлению тех факторов, от которых зависит повышение качества ГУ в Российской Федерации.

Тем не менее Совет Европы не ограничивается полученными оценками: имея задачу помочь правительствам стран, входящих в ЕС (прежде всего недавно вошедших), повысить качество государственных институтов, он сформулировал принципы качественного ГУ, а также разработал *набор инструментов* (именно так называется соответствующий документ: *Toolbox* [Hauster, 2017]), применяя которые, как предполагается, можно улучшить состояние дел (а значит, повысить качество ГУ) в каждой целевой области.

Двенадцать перечисленных выше принципов, по сути, представляют собой критерии качественного государственного управления, в видении Совета Европы, и одновременно задачи для недавно вошедших в ЕС стран. Часть из них перекликается с повесткой дня российского государственного управления, например: результативность и эффективность, инновации, верховенство права, устойчивость и долгосрочная ориентация (последнее в значительной степени соответствует стратегическому планированию). Поэтому можно предположить, что разработки СЕ могут быть полезны при решении проблемы повышения качества ГУ в России в конкретных областях.

Однако уже на стадии предварительного анализа становится понятным, что многие проблемы отечественного государственного управления лежат в иной плоскости. (См., например, имеющуюся государственную программу (ГП) «Юстиция», корреспондирующую с европейской задачей создания качественной системы правосудия (*Quality justice systems*) [Hauster, 2017, pp. 161–176].) Согласно Сводному докладу о выполнении государственных программ за 2018 г.⁷, эффективность реализации ГП «Юстиция» составила 99,7%. Это означает, что имеющиеся проблемы в области юстиции близки к своему разрешению, что одновременно должно свидетельствовать о высоком качестве ГУ. Между тем Председатель Счетной палаты А.Л. Кудрин считает, что именно текущее состояние судебной системы является одним из самых существенных препятствий для достижения национальных целей⁸.

Таким образом, концепции Нового государственного менеджмента и Достойного управления лишь частично релевантны целям данной работы: они не способны объяснить причины низкого качества государственного управления в Российской Федерации и нивелировать их. Однако если базовые причины низкого качества ГУ будут практически выявлены и устранены, то представляется, что уже после этого методические материалы СЕ могут оказаться весьма полезными при разработке методологии управления различными сферами государственной деятельности.

3. Эффективность, результативность и качество управления: соотношение понятий

Вопрос о том, какое государственное управление можно считать успешным⁹ и существует ли мера этого успеха, возник не вчера. Как правило, в качестве характеристики успешности ГУ используются три категории: эффективность, результативность и (в последние годы) качество. Рассмотрим, как они соотносятся между собой.

7. Это последний доступный доклад, доклад за 2019 г. еще не опубликован (на 25.11.2020): https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government

8. URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303> (Дата обращения 03.03.2020)

9. Используется слово «успешный», поскольку термины «эффективный», «результативный» и «качественный» уже заняты.

Прежде всего необходимо отметить, что существует научная позиция, согласно которой различие между вышеуказанными понятиями не проводится [Артамонов, 2007, с. 15; Камоликова, Шулика, 2018, с. 256; Охотский, 2013, с. 662; Тютин, 2014; Якимова и др., 2014, с. 61–77; Якунин, Сулакшин, 2012, с. 7 и др.].

Между тем содержание категорий «эффективность» и «результативность» исчерпывающе определено не только в научной и бизнес-литературе, но и в государственных стандартах. Так, в ГОСТ ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» закрепляется:

1. «Результативность (*effectiveness*) – степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов», то есть степень достижения цели, соотношение фактически полученных результатов с поставленными задачами (планами).

2. «Эффективность (*efficiency*) – соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами».

Отметим, что в основе вышеописанной научной коллизии лежит коллизия лингвистическая: терминологическая пара «эффективность» и «результативность» пришла в российскую науку из англоязычных источников в конце XX в. В русском языке гораздо ранее заимствованное слово «эффект», означающее достигаемый результат в его материальном, денежном или социальном выражении [Райзберг и др., 1999], затрудняет разведение данных понятий.

Обе категории (и эффективность, и результативность) лишь частично и одномерно характеризуют успехи управления: эффективность – безотносительно степени достижения целей, а результативность – безотносительно затрат.

Эксперты Совета Европы различают результативность (*effectiveness*), эффективность (*efficiency*) и качество государственного управления (*quality of public administration*). Причем важным является само соотношение данных категорий:

1. Кожевников и Ворошилов [2017, с. 37] говорят о существовании причинно-следственной связи: как результативность, так и эффективность управления зависят от качества управления.

2. Результативность и эффективность выступают индикаторами качественного управления.

3. Качество управления, в свою очередь, является фактором как эффективности, так и результативности.

В отечественной научной литературе вопрос качества ГУ рассматривается в первую очередь в контексте изучения других проблем. На сегодняшний день не существует ни одной диссертации или монографии на данную тему (за исключением одной объемной, но методологически спорной работы [Якунин, 2012]).

Научно наиболее продуктивными представляются весьма близкие между собой точки зрения В.Н. Лексина и Л.Т. Волчковой, согласно которым качество государственного управления определяется как способность власти реализовывать задачи (цели) управления. По мнению указанных авторов, в качестве задач могут выступать:

- властные функции, в соответствии с правовыми предписаниями [Лексин, 2016, с. 101] или:
- задачи «удовлетворять установленные и предполагаемые потребности большинства, реализовывать его интересы в целях обеспечения качества жизни и устойчивого развития страны в целом и отдельных регионов» [Волчкова, 2007, с. 47].

Качество государственного управления: определение понятия

1. Качество управления

В первой главе было показано, что в научной литературе на сегодняшний день отсутствует четкое понимание того, чем собственно является «качество государственного управления» — о качестве ГУ обыкновенно упоминается лишь в контексте изучения других проблем. Более того, имеет место смешение или неразличение более общих категорий «качество управления», «результативность» и «эффективность». В связи с этим автором было предпринято исследование с целью выяснения содержания понятий «качество управления» и «качество государственного управления», результаты которого изложены ниже.

Для определения понятия качества государственного управления прежде всего обратимся к понятию «качество». Представляется, что именно невнимание к значению слова «качество» явилось основной причиной, по которой понятия «результативность ГУ», «эффективность ГУ» и «качество ГУ» не различаются, что было отмечено в предыдущем пункте.

В экономике под качеством понимается *«совокупность свойств, признаков продукции, товаров, материалов, услуг, работ, обуславливающих их способность удовлетворять потребности и запросы людей, соответствовать своему назначению и предъявляемым требованиям»* [Райзберг, 1999]. Последний признак является весьма существенным: «Качество определяется мерой соответствия товаров, работ, услуг условиям и требованиям стандартов, договоров, контрактов, запросов потребителей» [Там же]. Таким образом, управление должно быть признано качественным, если оно соответствует какому-то определенному «эталону» управления.

Понимая под управлением «сознательное целенаправленное воздействие со стороны субъектов, органов на людей и эконо-

мические объекты, осуществляемое с целью направить их действия и получить желаемые результаты» [Там же], управление можно назвать качественным, если в результате управленческого воздействия объект воздействия достигает желаемого состояния, то есть когда достигнута цель управления.

Может показаться, что в данной трактовке качество управления идентично понятию результативности, однако это не так. Рассмотрим разницу на примере из области менеджмента.

В 1992 г. руководство одной американской компании, специализирующейся на производстве пластиковой дробы, проанализировав ситуацию на рынке, приняло судьбоносное для компании решение, сулившее ей существенное расширение круга покупателей и, следовательно, увеличение объемов продаж и рост прибыли: было принято стратегическое решение о расширении ассортимента производимой дробы. Стратегия была расписана в систему целей, задачи были доведены до исполнителей. Сотрудники справились с заданием блестяще: число клиентов увеличилось, сбыт рекордно вырос. Выручка возросла на 20%. Сотрудники производственных подразделений также внесли свою лепту в успешную реализацию стратегии: производительность труда за этот период выросла на 7,4%, а среднее время переналадки оборудования сократилось на 5%. Однако по итогам года прибыль упала на 83%. Это произошло потому, что топ-менеджмент компании не учел последствий расширения ассортимента при небольшом размере партий (такова специфика рынка дробы): переналадка оборудования дополнительно потребовала 10 000 часов [Соколов, 2005].

В приведенном примере демонстрируется высокая результативность при реализации стратегии: как в отношении выбранных целевых индикаторов реализации стратегии (расширение круга покупателей, приведшее к увеличению доли рынка, рост продаж, увеличение доходов), так и в отношении производственных показателей (производительность труда и время переналадки оборудования). Однако высокая результативность реализации стратегии никак не компенсировала низкое качество управления: по итогам реализации предложенной стратегии состояние компании существенно ухудшилось, а прибыль упала на 83% по сравнению с предыдущим 1991 г. Стратегия оказалась ошибочной.

В случае управления коммерческой организацией (менеджмента) качественное управление должно приводить к повышению конкурентоспособности компании, выходу ее на новые рынки или к увеличению доли на старых рынках и в конечном счете — к повышению прибыли и рентабельности компании, что позволит учредителям получать устойчивые дивиденды и развивать компанию в долгосрочном периоде.

Категория **«качество управления»** характеризует, насколько результаты управленческой деятельности соответствуют цели управления (или же предназначению объекта управления), и качество управления является мерой этого соответствия. Таким образом, **качество управления — это мера соответствия результатов управления цели управления.**

Разница между результативностью и качеством управления заключается в том, что результативность относится к оценке реализации принятых решений, — она соотносит результаты с индикаторами, установленными руководством организации, а качество управления соотносит результаты с целями управления, чаще всего вытекающими из предназначения объекта управления (например, повышение конкурентоспособности компании).

В случае государственного управления при оценке качества управления результаты управленческой деятельности должны соотноситься в первую очередь не с индикаторами, установленными государственными ведомствами, а со степенью достижения намеченных государством целей, со степенью решения поставленной государственной задачи. Так, если целью государственной программы «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности»¹⁰ является «создание в Российской Федерации конкурентоспособной, устойчивой, структурно сбалансированной промышленности...», то о качестве управления данной государственной программой следует судить по тому, насколько за оцениваемый период повысилась конкурентоспособность отечественной промышленности.

10. Согласно Постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 328 (ред. от 31.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”».

Существующая практика оперирует показателями результативности. Именно поэтому, согласно Сводному докладу о выполнении государственных программ за 2018 г., эффективность¹¹ реализации данной программы была признана высокой (индикаторы программы были выполнены на 97%). Это подтверждает тот факт, что на практике оценивается результативность, а не качество государственного управления. Отсюда и такое расхождение: результативность управления является высокой (государственная программа выполняется), а конкурентоспособность промышленности существенно не растет. Примеры различия целей для категорий «качество управления» и «результативность» приведены в табл. 1.

Таблица 1. Примеры различия целей для категорий «качество управления» и «результативность»

	Качество управления	Результативность
Компания	Конкурентоспособность, положение на рынке в долгосрочной перспективе	Объем продаж, прибыль, доля конкретного товарного рынка
ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	Создание конкурентоспособной, устойчивой, структурнобалансированной промышленности	Более 200 показателей, например: «Возмещение 100% расходов по перевозке автомобилей, произведенных в ДВО, в другие регионы» и т.п.
ГП «Социальная поддержка граждан»	Обеспечение потребности граждан в социальном обслуживании, создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, функционирования института семьи и рождения детей	60 контрольных событий, например: «Осуществление межбюджетного трансферта из федерального бюджета в Пенсионный фонд РФ на выплату пенсии» и т.п.

Для оценки качества управления не требуется информация о том, какие решения принимались или какие стратегии реализовывались и каким образом. Качество управления характеризует результаты управления объектом, оцениваемые путем сопоставления их с эталоном, которым выступает исходно поставленная задача (цель).

Управленческие решения играют разную роль при оценке *результативности* и качества управления: при оценке результа-

11. В Сводном докладе используется термин «эффективность», хотя на самом деле оценивается результативность: доля индикаторов, по которым было выполнено «плановое задание».

тивности исполнение решений является критерием результативности (получаемого результата), а при оценке *качества управления* — одним из факторов этого качества.

В вышеуказанном примере с компанией, производящей дробь, при оценке *качества управления* вывод о низком качестве управления делается на основании анализа результатов деятельности компании: прибыль упала на 83%, что свидетельствует о существенном понижении качества управления компанией в 1992 г. по сравнению с 1991 г. Для этого вывода не требуется информация о решениях, которые принимались руководством компании. Информация о принятых решениях и об их исполнении, как отмечалось выше, необходима для оценки *результативности*. Так, в случае производства дроби результативность выполнения решения оказалась весьма высокой: все задачи руководства компании были блестяще выполнены (выполнены и перевыполнены планы по продажам, по росту производительности труда и т.п.).

Однако при анализе *качества управления* требуется информация о принятых решениях и об их исполнении, поскольку целью анализа является выявление причин низкого (или высокого) качества управления. В общем виде вся совокупность причин может быть сведена к двум группам: принятым решениям (более или менее продуктивным) и их выполнению (более или менее качественному). Низкое качество управления может быть обусловлено как тем, что было принято неудачное решение, так и тем, что удачное решение было выполнено недолжным образом. В примере с производством дроби была избрана неудачная стратегия, в процессе реализации которой сотрудники компании продемонстрировали высокую результативность ее реализации.

Кроме того, категория результативности применима ко всем сотрудникам организации в той мере, в которой сфера их ответственности подпадает под принимаемые решения. Говорить о качестве управления возможно только применительно либо к высшему менеджменту организации в целом, либо к первым лицам, принимающим стратегические решения и отвечающим за их реализацию. Сводная информация о разнице категорий «качество управления» и «результативность» представлена в табл. 2.

Таблица 2. Соотношение категорий «качество управления» и «результативность»

	Качество управления	Результативность
Оценку соотносят	с целью программы	с достижением набора индикаторов
Роль решений в оценке качества управления и результативности	При оценке КУ информация о принятых решениях не требуется	Результативность оценивает степень исполнения принятых решений
Роль решений в оценке качества управления и результативности	Вопрос: какое влияние оказало то или иное решение на КУ? Решения – фактор качества управления	Принятые решения не являются предметом анализа, они выступают исходными условиями
Роль персонала	Относится только к организации в целом или высшему руководству	Относится к любому сотруднику–исполнителю решений

2. Качество государственного управления

Переходя к рассмотрению качества *государственного* управления, кратко изложим существующие на сегодняшний день позиции ученых о предназначении государства, его целях и задачах и, следовательно, о целях и задачах государственного управления.

Как показано В.С. Автономовым [2014], в настоящее время в экономической науке не существует общепринятой позиции касательно наличия или отсутствия интересов у общества и государства.

Так, согласно узко понимаемому принципу методологического индивидуализма («Мы есть всегда результат суммирования, соединяющего два или более Эго» [Мизес, фон, 2019, с. 44]), государство не является субъектом (в т. ч. субъектом управления), и у него отсутствуют собственные цели, интересы или задачи.

Альтернативная точка зрения признает наличие у государства признаков субъектности и существование государственных и общественных интересов, не сводимых к сумме интересов отдельных индивидуумов [Гринберг, Рубинштейн, 2014, с. 326]. Отсюда выводится наличие у государства ряда функций, к которым, в частности, относятся политическая, экономическая, социальная функции, а также обеспечение национальной безопасности и иные. Реализация каждой функции осуществляется в виде достижения соответствующих целей, решения соответствующих проблем или задач. Более того, «почти всеми признается очевидный факт роста объема, зна-

чения и влияния государства в современной экономике» [Воейков, Городецкий, Гринберг, 2018, с. 15], появления новых государственных функций для «обеспечения международной экономической безопасности, сопровождения национальных экономических интересов, поддержки новых и новейших инновационных направлений (6-го и 7-го технологических укладов), долгосрочного развития социальной инфраструктуры общества» [Городецкий, 2019, с. 25].

Автор солидарен с последней позицией и поэтому полагает, что при рассмотрении вопросов государственного управления следует принимать во внимание наличие у государства интересов, целей, задач и проблем, а также учитывать их специфику¹².

Содержательно, *в самом общем виде, качество государственного управления является мерой соответствия результатов управления интересам, целям и задачам государства, а также содействию реализации государственных функций¹³ и решению государственных проблем.*

В частных конкретных случаях, при анализе решения какой-либо конкретной государственной задачи, качество государственного управления — это степень решения поставленной задачи (при условии, что и данная задача, и полученные результаты соответствуют государственным интересам, то есть интересам страны и общества).

Результативность в государственном управлении — это степень достижения плановых значений индикаторов, зафиксированных в документах ГУ.

Иллюстрацией разницы между категориями результативности и качества в ГУ может служить реформа отношений собственности в Российской Федерации, произведенная в начале 1990-х

-
12. Анализ содержания государственных интересов, функций государства, области государственных целей и задач не входит в число задач настоящего доклада. Однако полагаем необходимым отметить, что государство понимается в данном докладе отнюдь не в традиции Гоббсовского Левиафана [2017]. Автор исходит из того, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это закреплено в ст. 7 Конституции РФ. Исходя из этого, государственные интересы отражают интересы страны и общества, а не интересы государственного аппарата или отдельных лиц.
 13. Государственные функции делятся на внешние и внутренние, в частности, к ним относятся политическая (в том числе внешнеполитическая), экономическая, социальная, экологическая, национальной безопасности и др.

годов. С точки зрения формальных критериев результативности указанная реформа может быть оценена как прекрасно проведенная уполномоченными государственными органами – разгосударствление и передача в частные руки бывшей государственной собственности были проведены почти бесконфликтно и в кратчайшие сроки. Однако глубинная цель приватизации зиждилась на надежде о грядущем процветании, поскольку частный собственник *per se* является эффективным собственником, – т.е. на надежде, которая выступила одной из движущих сил всего российского переустройства конца XX в. Эта «глубинная цель» не была достигнута. С точки зрения государственных интересов реформа в действительности не состоялась: массовый эффективный собственник в стране в результате приватизации не сформировался [Лексин, 2009, с. 107–108]. В 1998 г. российский ВВП составлял менее 60% от ВВП 1990 г. Это не значит, что не нужно было проводить приватизацию. Это значит, что стратегия (приватизация) оказалась недостаточной для решения поставленной задачи (формирование массового эффективного собственника), нужно было подключать другие инструменты. Очевидно, что анализировать *a posteriori* гораздо легче, чем принимать решения *a priori*, но анализировать нужно, чтобы избежать будущих ошибок.

В качестве другого примера, иллюстрирующего разницу между результативностью и качеством управления, может быть приведен Сводный доклад о выполнении государственных программ за 2018 г.¹⁴ Согласно этому докладу, результативность усилий по созданию благоприятной конкурентной среды оценена в 100%, равно как и содействие молодежному предпринимательству, а также и малому инновационному предпринимательству¹⁵. Несмотря на максимально возможную результативность, зафиксированную в документе, очевидно, что не только в 2018 г., но и к настоящему моменту указанные проблемы остаются весьма актуальными. Более того, существенных сдвигов в их решении за последние годы не наблюдается. Иными словами, качество управления при решении данных проблем должно быть охарактеризовано как низкое.

14. Последний из доступных докладов на 17.11.2020.

15. См.: Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года. С. 1241–1242. https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government

Из приведенных примеров следует не только то, что результативность и качество управления представляют собой разные категории, но и то, что высокая результативность не всегда гарантирует высокое качество управления. При самой высокой результативности может наблюдаться низкое качество управления.

В отличие от результативности качество ГУ далеко не всегда легко измеримо. В частности, это обусловлено тем, что в государственном управлении большое значение должно быть отведено исполнению социальной, экономической, политической, экологической и иных государственных функций. При этом очень часто управленческие действия имеют отложенный эффект [Алаев и др., 2015]. Как пишет И. Барциц, «именно оценка соответствия поставленной цели и полученных результатов является основным звеном в перечне... критериев и показателей. Поскольку управленческая деятельность предполагает достижение комплекса результатов, то эффективность также связывается с достижением всей совокупности результатов» [Барциц, 2011, с. 97]. То есть *при оценке качества государственного управления необходимо учитывать всю совокупность последствий, которые будут получены в результате принимаемых и реализуемых государственных решений, в политической, социальной, экономической, экологической и иных областях.*

В качестве показательного примера можно привести строительство оросительных каналов в Средней Азии, осуществленное во второй половине XX в. с целью увеличения возделываемых площадей и повышения урожайности местных сельскохозяйственных культур (прежде всего хлопка). Указанная цель была воспринята как важная государственная задача, и она в полной мере была достигнута: оросительные каналы сооружены (удельная протяженность магистральных и межхозяйственных каналов в регионе в среднем составила 17,93 м/га¹⁶), площадь орошаемых земель к 1990 г. на территории Аральского бассейна была доведена до 7,4 млн га¹⁷. Доля орошаемых земель в республиках Средней Азии превысила 30%¹⁸.

16. <http://www.cawater-info.net/4-2-1-1-1.htm>

17. <http://www.cawater-info.net/4-2-1-1-1.htm>

18. Рассчитано по: Френкен К. (ред.) (2013). Ирригация в Центральной Азии. Исследование Аквастат-2012. Рим: Издательство Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций. (На основании табл. 11, с. 52.)

При этом указанные реально достигнутые экономические результаты одновременно привели к катастрофическим экологическим и социальным последствиям: к отравлению минеральными удобрениями и пестицидами поверхностных и грунтовых вод, к засолению и заболачиванию обширных площадей пахотных земель, к обмелению и последующему высыханию Аральского моря. Бывшее дно Аральского моря на большой площади оказалось покрытым ядовитой коркой из высохших удобрений и пестицидов. Эта корка разбивается ветрами в пыль и распространяется в виде облака смертельной пыли, в результате чего страдает местное население (от заболеваний печени, почек, рака, анемии и др.) и снижается продуктивность сельского хозяйства [Френкен, 2013, с. 82–83].

Из приведенного выше примера следуют, как минимум, два вывода:

– оценка **качества государственного управления** помимо результативности (степени достижения цели) обязательно в качестве одной из составляющих включает в себя оценку эффективности, то есть какие ресурсы были использованы для достижения цели управления и насколько оправданы оказались затраты этих ресурсов (заплаченная в результате реализации оросительного проекта цена – катастрофа Аральского моря – явно не стоит полученного прироста урожая хлопка);

– решение экономических задач само по себе не может быть признано ключевым критерием при оценке качества ГУ – должен приниматься во внимание весь спектр последствий (социальных, политических, касающихся национальной безопасности и т. д.).

Отметим, что категория «качество ГУ» может применяться как для оценки результатов государственного управления в целом, так и отдельных его органов (законодательной власти, исполнительной власти, отдельных министерств, ведомств, etc.). В этом случае критерием качества управления выступает совокупность задач и функций, которую надлежит исполнять/решать конкретному государственному органу.

При оценке качества ГУ существенными являются еще два момента:

– может существовать разница между объективными государственными интересами (интересами России, интересами

российского общества) и тем, каким образом эти интересы осознаются конкретными людьми - представителями государственной власти (предполагая при этом, что они действуют абсолютно добросовестно);

— лица, находящиеся на ответственных государственных постах и принимающие государственные решения, то есть решения от имени государства и, как предполагается, в интересах государства, могут действовать оппортунистически, то есть действовать в своих интересах, а не на пользу государству.

Факторы, определяющие качество государственного управления

1. Управленческие факторы, определяющие качество государственного управления

Следующей задачей настоящего исследования является выявление общих причин, движущих сил (то есть факторов) текущего низкого качества государственного управления в Российской Федерации.

Следует отметить, что в современной научной литературе представлен и детально изучен широкий круг проблем ГУ в Российской Федерации. В общем виде они классифицируются как государственные провалы [Радыгин, Энтов, 2012; Городецкий, 2017; Рубинштейн, Городецкий, 2018, Музычук, 2019], дисфункции государственного управления [Зельднер, 2017; Городецкий, 2017] и институциональные ловушки [Полтерович, 1999; Полтерович, 2004; Гонтмахер, 2010]. Наличие всех этих проблем в целом свидетельствует о низком качестве ГУ в Российской Федерации, однако анализ вышеуказанного комплекса проблем ГУ не входит в задачи настоящей работы, и не только потому, что это работа, намного превышающая рамки научного доклада.

При этом представляется, что вышеуказанные проблемы ГУ имеют некоторые общие корни. «Оценка качества государственного управления должна учитывать как конечные общественно значимые результаты, так и качество управленческих процессов, обеспечивающих их достижение» [Добролюбова, 2020, с. 34]. От того, как организован и функционирует процесс управления, во многом зависит его результат. Изучение множества прецедентов низкого качества ГУ убедил автора, что они в значительной степени имеют управленческие причины.

Поэтому изучение причин низкого качества ГУ в Российской Федерации мы начнем с управленческих аспектов государственного управления. Цель данной части доклада – пока-

зять наиболее общие системные *управленческие причины* низкого качества ГУ и понять, что возможно сделать для их разрешения. Последнее как раз и будет означать повышение качества ГУ. В последующих работах автор намерен, опираясь на результаты текущего исследования, проанализировать и предложить рекомендации по решению конкретных проблем ГУ.

К числу важнейших причин, определяющих качество государственного управления, относятся функции управления¹⁹. От того, насколько хорошо работают функции управления, зависит качество управления в государстве, исполнение государственных функций и достижение государственных целей. Дисфункции функций управления являются одной из самых важных причин (факторов²⁰) низкого качества ГУ. Поэтому в данном пункте мы кратко коснемся функций управления. Сами по себе функции управления не являются новацией и хорошо всем известны:

– либо из общего менеджмента, где в качестве функций управления рассматриваются планирование, организация, мотивация и контроль [Мескон, 1997, с. 25];

– либо из менеджмента качества (*Total Quality Management*), где они фигурируют в виде цикла PDCA: *Plan* (планируй) – *Do* (действуй) – *Check* (проверяй, контролируй) – *Act* (воздействуй, корректируй) (см. рисунок).



Рисунок. Цикл PDCA

19. Имеются в виду именно функции управления (планирование, организация, мотивация и контроль), а не функции государства (социальная, экономическая, национально безопасности и др.), и не функции государственного управления (основные направления воздействия государства через систему его органов на общественные отношения и процессы [Городецкий, 2018, с. 151], обеспечение организационных, правовых, экономических предпосылок для реализации государственных функций).
20. Факторы – причины, движущие силы какого-либо процесса или явления, определяющие его характер или отдельные его черты” [Прохоров, 1993].

Все эти функции управления актуальны для государственного управления: должным образом работающие функции управления содействуют и во многом обеспечивают высокое качество ГУ. И наоборот: нарушения в выполнении функций управления неизбежно сказываются на результате управления и приводят к снижению качества ГУ.

В современном государственном управлении в Российской Федерации значительная степень дисфункции наблюдается при реализации трех функций управления, а именно:

- 1) при планировании,
- 2) при мотивации и
- 3) при контроле.

1. В последние годы в Российской Федерации функции *планирования* уделяется много внимания. В 2014 г. был принят закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²¹. Тем не менее, стратегическое планирование продолжает оставаться одним из узких мест государственного управления, на что неоднократно указывалось в литературе [Бухвальд, 2019; Городецкий, 2019; Ленчук, Филатов, 2018; Ленчук, 2020b; Музычук, 2017 и др.]. Значительная часть вопросов к настоящему моменту не решена. Препятствиями к повышению качества ГУ остаются несогласованность различных стратегий и планов между собой, несбалансированность запланированных мероприятий по ресурсным и организационным возможностям. Планирование продолжает исполняться преимущественно как прогноз, а не как обоснованный план, и т. п. Таким образом, принятый более пяти лет назад закон до сих пор не имплементирован в государственное управление [Городецкий, 2019, с. 116].

Другим проявлением дисфункции функции планирования может являться несоответствие стратегии, выбранной на стадии планирования, той цели или задаче, которая была исходно поставлена. И если стратегия для достижения цели определена некорректно [Ленчук, 2020a, с. 115], то качество ГУ не может оказаться высоким.

Наглядным примером здесь может служить реформа российской системы здравоохранения, в качестве ключевого критерия

21. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

которой была заявлена финансовая оптимизация. Последовавшее уменьшение бюджетных расходов обернулось значительным сокращением числа больниц, поликлиник, фельдшерско-акушерских пунктов и пунктов скорой помощи, а также общей численности врачей и медицинского персонала. Как следствие, указанная оптимизация повлекла резкое ухудшение доступности и качества медицинской помощи, получаемой населением. В частности, система здравоохранения оказалась не готовой к современным вызовам, что наглядно показала эпидемия COVID-19. За последние годы, например, только в Москве было закрыто 4 инфекционных больницы и несколько инфекционных отделений, число коек в оставшихся инфекционных отделениях было значительно сокращено²². В результате с началом эпидемии пришлось в спешном порядке перепрофилировать под прием инфекционных больных ряд городских клиник и корпусов²³, построенных для других целей (так, больница в Коммунарке изначально строилась как онкологическая), а также срочно строить новую инфекционную больницу на 800 койко-мест в Вороново. При этом даже по прошествии более чем полугода с начала эпидемии практически в четверти регионов (24,7%) до сих пор не хватает коек для коронавирусных больных²⁴.

Между тем в ГУ социальная функция государства ничуть не менее важна, чем финансовая. *В государственном управлении недопустим приоритет узковедомственных подходов, в равной степени должны учитываться разноплановые последствия принимаемых решений.*

Согласно текущей практике ГУ, в качестве стратегии решения государственной задачи может выступать набор индикаторов без формулировки стратегии как таковой (например, при управлении государственными программами). Тогда дисфункция функции планирования будет проявляться, если индикаторы не оказывают существенного влияния на решение поставленной задачи, а достижение совокупности индикаторов не обеспечива-

22. <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/23/828863-infektsionnaya-bolnitsa>

23. <https://rossaprimavera.ru/news/2f9178a2>; https://www.pravda.ru/economics/1493095-economy_russia_corona/

24. <https://moika78.ru/news/2020-10-28/499864-bolnym-koronavirusom-v-16-regionah-rossii-ne-hvataet-mest-v-bolnitsah/>

ет ее решение. Например, сумма поступивших налогов и сборов с территорий Дальнего Востока и Забайкалья является индикатором ГП «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». Бывает, что в качестве индикаторов выбираются сугубо технические моменты (например, в качестве так называемых контрольных событий ГП «Социальная поддержка граждан» выступают утверждение перечня научно-исследовательских работ Минтруда России, затем проведение конкурса на проведение этих же работ, затем заключение контрактов на проведение тех же самых работ, и т. п.). Осуществление регулярных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на выплату федеральной или региональной социальной доплаты к пенсии каждый раз оформляется как контрольное событие, вносящее вклад в выполнение ГП «Социальная поддержка граждан»²⁵.

Кроме того, в рассматриваемой проблематике имеет место некоторый дисбаланс: дисфункциональные проблемы планирования обсуждаются в научной литературе заметно чаще, нежели дисфункции в иных сферах, невзирая на то, что степень дисфункции в других областях зачастую превосходит таковую в планировании.

Для того, чтобы управление было успешным, наведение порядка в планировании необходимо, но недостаточно, так как требуется обеспечить выполнение всех функций управления, каждая из которых решает свойственные только ей задачи и, соответственно, должна быть задействована в должной мере.

2. *Мотивация* призвана сделать интересы работника максимально сонаправленными интересам организации (субъекта управления). Мотивации служащих в последние годы уделяется много внимания. Чаще всего для этого используется инструмент КПЭ (ключевые показатели эффективности), и именно КПЭ (в том виде, в каком он используется в значительном числе государственных организаций и компаний с государственным участием) является одним из значимых факторов низкого качества ГУ. Отечественный

25. См.: Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года. https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government

инструмент КПЭ²⁶ по своему содержанию существенно отличается от своего прародителя – западного инструмента КРІ (*Key Performance Indicators*), успешно используемого по всему миру. В данном случае причиной *дисфункции функции мотивации* является трансплантация инструмента, который был адаптирован к российским условиям с потерей своей сущности.

3. Одна из частых причин низкого качества ГУ в России – *дисфункция функции контроля*²⁷, выражающаяся, в частности, в несовершенстве механизмов исполнения принятых решений [Городецкий, 2016, с. 42], в отсутствии обратной связи в ГУ, в невозможности корректировки стратегии (плана) с учетом изменившихся внешних условий [Городецкий, 2019].

В значительной части случаев в практике российского государственного управления контроль заменен мониторингом (например, при управлении государственными программами). Исполнение решений отслеживается (исполнено решение или нет) и на основании полученной информации делается вывод (насколько хорошо оно или исполнено плохо). Но не более того. Использование мониторинга вместо необходимого контроля является недостаточным для качественного управления: мониторинг не является механизмом, обеспечивающим исполнение решений. Контроль же предполагает действенную обратную связь: выявление и анализ причин невыполнения решений или же отклонений от целевых значений, после чего должна осуществляться разработка и реализация системы мер для разрешения выявленной проблемы. Именно поэтому функции управления представляют собой цикличную структуру: решение выявленной проблемы требует корректировки исходного плана.

Закономерным следствием дисфункции контроля является проблема неуправляемости в государственном управлении, о которой говорит А.Е. Городецкий [2019, с. 136].

-
26. См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 июня 2019 г. № 1388-р «Об утверждении методических рекомендаций по применению ключевых показателей эффективности деятельности хозяйственных обществ, в уставных капиталах которых доля участия РФ или субъекта РФ превышает 50 процентов, и показателей деятельности государственных унитарных предприятий в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава» от 5 июля 2019.
27. В данном случае имеется в виду не контрольно-надзорная функция (контроль объекта управления), которая представляется во многом чрезмерной в современном ГУ в Российской Федерации, а осуществление контроля выполнения принятого решения.

Другим следствием дисфункции функции контроля является нарушение механизма ответственности: в надлежащей ситуации как руководители, принимающие решения, так и исполнители, несут ответственность за свои действия. Данная ответственность положительно сказывается на получаемых результатах и, следовательно, на качестве управления. Отсутствие контроля размывает ответственность, разрушая мотивацию к добросовестному труду, и ухудшает результаты деятельности. Нарушение механизмов ответственности является одним из ключевых факторов, понижающих качество ГУ в Российской Федерации.

При этом необходимо констатировать, что вопрос недостаточности функции контроля в государственном управлении на сегодняшний день в научной литературе фактически не разработан.

Поэтому в качестве первейшей меры для повышения качества государственного управления должно быть обеспечено восстановление нормальной работы всех функций управления.

2. Факторы, специфичные для государственного управления

В современной научной литературе представлен и проанализирован широкий круг проблем государственного управления в Российской Федерации. Очевидно, что практически каждая дисфункция государственного управления сказывается на качестве какого-то аспекта государственного управления. Однако в данном разделе мы ставили перед собой другую задачу: не перечислить и проанализировать максимальное число дисфункций ГУ, а выделить те факторы, которые существенно влияют на качество ГУ.

Представляется, что качество государственного управления в наибольшей степени определяется следующим.

1. Говоря о специфике ГУ, прежде всего следует отметить сложность объекта управления, многомерный эффект от управленческих действий (в политической, социальной, экономической и иных областях), в том числе отложенный во времени. Внешне банальный вывод о том, что государством гораздо сложнее управлять, нежели компанией, имеет существенное следствие: целеполагание (постановка задачи) играет более важную роль в ГУ по сравнению с менед-

жментом²⁸. Тезис о значимости целеполагания в ГУ высказывается рядом ученых [Городецкий, 2016, с. 40; Ленчук, 2020b; Лексин, 2017]. Целеполагание рассматривается как необходимое условие эффективного государственного управления [Охотский, 2020], а основной причиной низкого качества ГУ в отдельных вопросах является «непроработанность целеполагания» [Ряховская, 2019, с. 26].

В связи с этим представляется возможным провести аналогию с теми разделами психологии, которые изучают человеческую способность к осуществлению сложных и целенаправленных форм поведения и управлению собственной активностью, в них накоплен значительный опыт исследования процессов управления человеком собственным поведением. Еще в 1980 г. психолог В.С. Лазарев писал, что само управление — это «прежде всего сознательная деятельность, преследующего свои цели человека». Оно предполагает выработку решений (планирование), организацию, подведение итогов деятельности и корректировки плана в случае обнаружения несоответствия фактического состояния плану [Лазарев, 1980, с. 27]. Для описания ситуаций, требующих принятия решений, в современной психологии используется понятие «исполнительные функции», состав которых в некоторой степени аналогичен функциям управления: там тоже присутствуют функции планирования, реализации стратегии (организации) и контроля. В психологии до сих пор нет устоявшегося перечня исполнительных функций, но большинство авторов сходится во мнении, что, кроме вышеуказанных, к ним относятся антиципация (предвидение), постановка цели, а также способность корректировать план в зависимости от внешних и внутренних воздействий при помощи обратной связи (которая включает оценку результата с поиском и коррекцией ошибок) [Алексеев, Рупчев, 2010, с. 6; Исматуллина, 2013, с. 65; Виленская, 2016, с. 22–23].

Таким образом, и функции управления в менеджменте, и составляющие цикла Деминга не отражают собой специфику управления организацией, а присущи человеческой деятельности в целом, являясь частью исполнительных функций. Поэтому исполнительные функции могут быть задействованы и в государственном управле-

28. Фактически в бизнесе также имеет место стадия постановки проблемы или формулирование задачи в самом общем виде, однако в менеджменте она в виде отдельной функции управления не выделяется.

нии, причем состав функций в ГУ может не совпадать с функциями менеджмента или набором функций, актуальных при управлении качеством и включенных в цикл Деминга-Шухарта.

В свете вышесказанного представляется правомерным говорить не только о важности целеполагания в ГУ, но рассматривать *целеполагание (постановку задачи) в качестве еще одной актуальной управленческой (исполнительной) функции*, как это имеет место в психологии. По времени она предваряет функцию планирования, поскольку последняя начинается с установления индикаторов (и их целевых значений) для достижения цели, которая определяется на более ранней стадии, на стадии целеполагания.

В настоящее время в государственном управлении наблюдается практически повсеместная *дисфункция функции целеполагания*. Эта дисфункция проявляется трояким образом.

а) Цели, задачи и приоритеты государственного развития четко не сформулированы, как это должно быть. В настоящее время наблюдается «пробуксовка механизмов определения национальных интересов и целеполагания» [Городецкий, 2019, с. 192]. Справедливости ради следует отметить, что первые шаги в этом направлении уже делаются: имеются в виду инициативы Президента Российской Федерации, отраженные в его указах: в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и в Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Однако это только начало пути. Существует множество нерешенных вопросов и большая степень неопределенности в отношении ориентиров государственного управления. Например, неоднократно заявлялось о необходимости проведения политики поощрения инноваций, модернизации, поддержки реального сектора, конкурентоспособности, импортозамещения, etc., а на деле проводится антиинфляционное регулирование и поддержание финансовой стабильности. Или, например, при рассмотрении вопроса о цели государства при управлении государственным имуществом в основном звучат мотивы повышения коммерческой рентабельности его использования. При этом остается неясным вопрос, насколько это отвечает государственным интересам.

б) При выборе целей и задач ГУ должна быть четко определена их реалистичность (достижимость) в сложившихся условиях, в том числе с учетом достигнутого уровня социально-экономического развития.

На важность корректной (достижимой) *постановки задачи государственного управления* указывал еще Н.Д. Кондратьев: «Построение перспектив в зависимости исключительно от наших более или менее отдаленных социально-экономических целей ... неприемлемо для построения планов. ... Наши отдаленные цели и устремления могут быть принципиально правильными...», однако «мы должны строить осуществимые перспективы» [Кондратьев, 2002, с. 572-573].

К сожалению, практика показывает, что имеют место прецеденты, когда в качестве задач ГУ были поставлены задачи, которые не могли быть решены в рамках заданного временного горизонта [Ленчук, 2020а, с. 115]. Постановка недостижимых целей (даже в случае, когда речь идет о решении чрезвычайно важной и насущной проблемы) неизбежно приводит к низкому качеству ГУ.

в) Чтобы функция целеполагания реализовывалась должным образом, необходимо, чтобы в практике управления результаты управления соотносились не только с ведомственными индикаторами (установленными на стадии планирования), но прежде всего с тем, решена ли задача или проблема, поставленная на стадии целеполагания.

В настоящее время критерием успешности государственного управления практически повсеместно выступает результативность: то есть ГУ признается успешным при достижении индикаторов, установленных на стадии планирования, независимо от того, решена исходная государственная проблема или нет. Это то, о чем писал Макс Вебер [Вебер, 2014], противопоставляя два подхода к управлению — ценностно-рациональный и целерациональный. Управленческий аппарат мыслит целерациональными категориями — для него мера управленческого успеха выражается в достижении значений плановых индикаторов, в то время как для качественного ГУ важно соизмерять полученные результаты с государственными ценностями и государственными интересами, со степенью решения государственных проблем и задач [Положихина, 2009, с. 137].

Критерием успешности государственного управления должна выступать не результативность, а качество государственного управления, достижение целей управления, решение государственных задач, а не выполнение набора индикаторов. Это является необходимым и, представляется, самым важным условием повышения качества государственного управления в Российской Федерации.

Результативность (индикативный подход) является инструментом оценки качества ГУ, именно поэтому она закономерно находит и, вероятно, будет находить широкое применение в практике ГУ. Однако *результативность* должна перестать быть критерием успешности ГУ, она *должна использоваться в качестве вспомогательного инструмента*.

2. В государственном управлении реализация функции контроля имеет свою специфику: возможности корректирующих действий определяются не только компетенцией (полномочиями) конкретного лица, принимающего данное решение, но и *институциональной средой данного социума*, в которой особую роль играют нормативные (*законодательные*) рамки, установленные в данном государстве. Решение может быть исполнено только при условии, что оно легитимно. Соответственно, именно законодательный корпус (вкуче с иными институциональными установками) определяет возможные механизмы корректирующих действий в рамках обратной связи.

В этой связи возникает задача *формирования эффективных корректирующих законодательных механизмов*. Особенно актуальной эта задача становится в условиях современной быстро развивающейся и изменчивой среды. На уровне государственного управления данную задачу призвана реализовывать законодательная власть. Она призвана выявлять типичные негативные прецеденты и реагировать на них, принимая соответствующие законодательные акты, препятствующие дальнейшему их распространению.

Наличие системы компенсирующих обратных связей позволяет говорить о *государственном управлении как о механизме*, и стратегическая задача законодательной власти состоит в том, чтобы превратить его в эффективный механизм, работающий как

часы, в котором любое нарушение в его работе компенсируется автоматически.

Следует констатировать, что в последние годы в нашей стране становится все сложнее говорить о формировании эффективных корректирующих законодательных механизмов. Многие фундаментальные причины провалов государства и дисфункций государственного управления закладываются еще в сфере законодательной власти, когда формируется законодательная база политических, экономических и управленческих решений [Городецкий, 2017, с. 10]. Так, начиная с 2010 г. последовательно осуществляется декриминализация экономических преступлений²⁹. Перестало считаться преступлением лжепредпринимательство. Максимальное наказание за мошеннические действия, связанные с неисполнением договорных обязательств (и только в случае особо крупного хищения), — штраф до 1 млн руб.³⁰ Такая ситуация откровенно провоцирует неисполнение крупных договорных обязательств. Ведь миллиардное злоупотребление наказывается все тем же миллионным штрафом, в том числе при реализации государственных программ.

3. Влияние концептуальных, методологических и методических подходов, используемых в практике государственного управления, на качество управления

Еще одним фактором, оказывающим серьезное влияние на результаты государственного управления и его качество, выступает совокупность концептуальных, методологических и методических подходов, используемых в практике ГУ для решения конкретных проблем и осуществления рутинных процедур. Вопрос этот чрезвычайно сложный, и автор не берется его разрешать. Тем не менее, при изучении проблемы качества ГУ мы обязаны отметить, что методология государственного управления во многом определяет качество ГУ.

При этом возможно выделить два основных источника формируемых и в дальнейшем используемых практик государствен-

29. <https://www.rcca.com.ru/news/action1.shtml?id=647&grid=2>; <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/11/29/787837-volna>; <https://www.rbc.ru/society/17/02/2020/5e46985d9a7947538025d1a2>.

30. Согласно ст. 159 Уголовного кодекса РФ.

ного управления — это трансплантация импортных концепций и творчество отечественной бюрократии.

В качестве примера кратко проанализируем некоторые трансплантированные концепции, которые не всегда приводили к однозначно положительным результатам.

1. Как отмечалось в гл. I, в начале 2000-х годов было принято решение о перестройке ГУ в соответствии с распространенной в ряде англо-саксонских стран концепцией Нового государственного менеджмента. Наряду с положительными результатами (оптимизация государственных расходов, повышение качества государственных услуг, оказываемых населению и бизнесу) трансплантация данной концепции привела к ряду серьезных негативных последствий для государства и общества.

Об одном из них говорилось выше. Отнесение здравоохранения к сфере услуг позволило применить к нему «оптимизационный подход». Это привело не только к существенному снижению доступности медицинских услуг для широких слоев населения (прежде всего проживающих в сельской местности), но и отрицательно сказалось на состоянии здоровья россиян, и «положительно» — на показателе смертности. Данный результат не соответствует государственным интересам. Государство (страна) от этого стало слабее. Использование трансплантированной концепции НГМ в практике государственного управления здравоохранением привело к снижению качества ГУ.

Другим следствием трансплантации концепции НГМ в практику российского ГУ стало выведение науки из реального сектора и отнесение ее к сектору услуг³¹, что привело к значительным негативным последствиям не только для российской науки, но и для экономики в целом, для конкурентоспособности страны. Качество ГУ и в этом случае возможно оценить только негативно. То есть трансплантация концепции НГМ стала фактором снижения качества государственного управления системой российского

31. Последствия данного решения Е.Б. Ленчук совсем недавно анализировала в своем выступлении на VI Санкт-Петербургском Международном экономическом конгрессе (СПЭК-2020), где она выступала с докладом «О качестве государственного управления научно-технологическим развитием». https://www.youtube.com/watch?v=lpJo3nL7mCs&feature=youtu.be&ab_channel=%D0%98%D0%9D%D0%98%D0%A0%D0%B8%D0%BC.%D0%A1.%D0%AE.%D0%92%D0%B8%D1%82%D1%82%D0%B5

здравоохранения, так же, как и научно-техническим развитием страны.

2. Другой не критично трансплантированной идеей является упрощенно понимаемая концепция рынка, когда рынок воспринимается как абсолютное благо, а рыночные принципы распространяются повсеместно. Практически любая деятельность сводится к коммерческой, а прибыль (или рентабельность) являются мерилем или критерием успеха в любой области, в том числе в области ГУ. Данный концептуальный посыл заключает в себе, как минимум, два важных следствия в области государственного управления.

Первое. Поскольку использование государственного имущества обычно характеризуется более низкой рентабельностью по сравнению с частными компаниями³², то было принято решение о его сокращении, насколько это возможно. Для решения этой задачи была разработана и принята отдельная государственная программа — «Управление государственным имуществом». В течение шести лет действия программы (с 15 апреля 2014 г. по 9 апреля 2020 г.) в качестве задачи ГП было заявлено «повышение эффективности и качества управления федеральным имуществом», а основным целевым индикатором программы выступали темпы сокращения количества организаций с государственным участием. Возможно, что в руках частного предпринимателя упомянутое имущество могло бы использоваться с большей эффективностью, тем не менее избавление от имущества (распоряжение, *jus abutendi*), по самому существу данного феномена, не может рассматриваться в качестве «управления».

При этом избавление от части имущества несколько не гарантирует повышения эффективности управления оставшейся его частью³³. Между тем фокусирование внимания исключительно на приватизации означало, что управление имуществом, остающимся в государственной собственности, фактически было отдано на откуп руководству ведомств и конкретных юридических лиц. Порожденный таким образом коррупциогенный фактор привел к множеству злоупотреблений, к использованию государственно-

32. Было показано, что наличие государственной собственности в уставном капитале компании отрицательно влияет на показатели рентабельности собственного капитала и рентабельности продаж [Абрамов и др., 2017].

33. Более подробно см.: [Козлова, Братченко, 2018].

го имущества в личных, а отнюдь не в государственных интересах. Фетишизация рентабельности (применительно к государственному имуществу) привела к снижению качества ГУ.

Второе. Сравнение рентабельности частных и государственных компаний подразумевает, что цели деятельности частных компаний и компаний с государственным участием идентичны, и целью (а значит, и критерием эффективности) деятельности компаний с государственным участием действительно является максимизация прибыли или рентабельности. В связи с вышесказанным возникает вопрос о правомерности автоматического распространения критериев эффективности частного бизнеса на оценку результатов деятельности государственных организаций и, таким образом, об идентичности критериев для оценки результатов деятельности частной и государственной организации [Братченко, 2020]. В ряде работ указывается, что компании с государственным участием имеют свою специфику в связи с тем, что государственные предприятия часто вынуждены выполнять не свойственные частному бизнесу задачи и служат инструментом социальной и промышленной политики. Однако если критерии эффективности для частных и государственных компаний не являются идентичными, а имеют свою специфику, то использование идентичных критериев в практике управления означает применение неадекватных или недостаточно адекватных инструментов решения задач ГУ. В свою очередь, применение неадекватных инструментов провоцирует возникновение новых проблем и новых дисфункций государственного управления [Братченко, 2019b].

Представляется, что универсальное применение методологической установки повышения прибыли приводит к искажению целей деятельности целого ряда компаний и организаций с государственным участием (или полностью государственных). Например, ЦНИИ машиностроения – головной НИИ Госкорпорации «Роскосмос», с 1 августа 2019 г. является акционерным обществом³⁴

34. На основании Указа Президента Российской Федерации от 12.05.2016 № 221. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 № 227-р «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 – 2019 годы», а также распоряжения ТУ Росимущества в Московской области от 07.06.2019 № 234-р «Об условиях приватизации федерального государственного унитарного предприятия «Центральный научно-исследовательский институт машиностроения».

(до этого оно было ФГУПом). Это институт, который, как указано на его сайте, осуществляет разработку «практически всех (российских) ракет и ракет-носителей, пилотируемых и автоматических космических аппаратов»³⁵. Центр управления полетами является одним из его подразделений. Преобразование ЦНИИмаша в акционерное общество с целью последующей приватизации (что прямо прописано в соответствующем распоряжении правительства³⁶) означает, что формально основной целью деятельности Института теперь являются отнюдь не научные исследования (и не их результаты), а также не содействие ГК «Роскосмос» в реализации задач, имеющих значение для национальной безопасности и суверенитета страны, но коммерческая деятельность, то есть получение прибыли. При этом государство не заинтересовано в том, чтобы НИИ занимался исключительно коммерческой деятельностью, то есть стало максимально эффективным с точки зрения критериев частного бизнеса [Братченко, 2018]. Очевидно, что только смена формы юридического лица (например, если НИИ станет учреждением) проблемы не решит. Реальной причиной проблемы является фетишизация финансовых результатов, желание повысить прибыль и снизить нагрузку на госбюджет в ущерб другим, не менее важным государственным интересам.

Приведем еще один пример. Государство поощряет повышение рентабельности компаний с государственным участием. В полном соответствии с этой установкой ПАО «НК «Роснефть»», будучи КГУ, проводит достаточно агрессивную коммерческую политику (в том числе посредством повышения цен на нефтепродукты на внутреннем, по сути, олигополистическом рынке), и эта политика далеко не во всем соответствует государственным интересам.

Из вышесказанного следует, что подходить методологически единообразно, с позиций упрощенно понимаемой концепции рынка, не только к оценке результатов деятельности частных и государственных компаний, но даже и государственных предприятий между собой, не всегда корректно.

35. <https://tsniimash.ru/about/general-information/>

36. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 № 227-р «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы».

В связи с разнообразием функций и задач использования государственного имущества проблему управления КГУ следует решать дифференцированно и искать более тонкие и разнообразные инструменты, адекватные специфике исполняемых функций. То, что, например, НИИ, работающий в области стратегических государственных интересов, является коммерческой организацией, предназначенной к приватизации, конечно, нонсенс. Стремиться таким образом повысить рентабельность ЦНИИМаш, входящего в состав ГК «Роскосмос», в действительности означает стимулировать продажу государственных секретов и собственноручно создавать еще одну угрозу национальной безопасности. С учетом государственных интересов проблема должна ставиться совершенно иначе: проблемой является не низкая рентабельность ЦНИИМаш, а представление о рынке как о базаре, где каждый должен получить максимальный бакшиш. С другой стороны, указанное отнюдь не отменяет необходимости для ЦНИИМаш ГК «Роскосмос» иметь возможность эффективно работать, иметь финансовые средства, инвестировать их в развитие и т. п., а работникам — получать адекватное вознаграждение за свой труд. Но эффективность для него не тождественна рентабельности. Это является отдельной методологической задачей — продумать механизмы стимулирования эффективности для таких предприятий, как ЦНИИМаш, ПАО «НК «Роснефть» и др., отвечающие государственным интересам.

Таким образом, цели управления для частных и государственных организаций различаются. Использование в практике ГУ неадекватных (в данном случае унифицированных) методологических подходов является фактором снижения качества ГУ. Разработка и использование на практике методических инструментов, адекватных современным задачам ГУ, позволит существенно повысить качество государственного управления.

4. Роль института государственного управления

Ранее в докладе «качество управления» было рассмотрено как характеристика результатов управления. Категория «качество управления» имеет также иное значение и может выступать имма-

нентной характеристикой самой системы управления – способностью данного субъекта достигать целей управления.

Применительно к ГУ категория «качество государственного управления» рассматривалась выше как **характеристика результатов управления**: качество государственного управления – это *качество результата* государственного управления; оно характеризует, насколько результаты управленческой деятельности соответствуют интересам, целям и задачам государства.

С **институциональной точки зрения (как характеристика института)** качество государственного управления представляет собой *качество системы* государственного управления, *качество института* государственного управления, способность института государственного управления формулировать и обеспечивать достижение целей государственного управления [Братченко, 2019а].

Эти два аспекта качества ГУ взаимосвязаны: от *качества института* государственного управления непосредственно зависит *качество результата* государственного управления. На это указывают Ф. Фукуяма («Гораздо более важным, чем размер правительства, является его качество... Наблюдается устойчивая зависимость между качеством государства и результатами социально-экономического развития» [Фукуяма, 2014]) и эксперты ЕС («Качество институтов в стране, как правительственной, так и судебной систем, является ключевым фактором, определяющим благосостояние страны» [Hauster, 2017, p. 1]). Еще более рельефно выразился по этому поводу проф. Дж. Кэй: «В современном мире квалификация может быть получена где угодно, а капитал и технологии свободно перемещаются между странами. Разница между богатыми и бедными странами отражает разницу качества их экономических институтов» [Кау, 2004]. В этом же ключе А.Д. Некипелов с соавторами говорит о качестве государственного аппарата («На эффективности осуществления исполнительной властью регулирующей функции негативно сказывается качество государственного аппарата» [Некипелов, 2014]).

Качество института государственного управления зависит от многих факторов, в частности, от того, как устроена (организована) сама система управления, каковы квалификация и менталитет сотрудников и какова «корпоративная культура» в системе управле-

ния [Лексин, 2016, с. 101; Волчкова, 2007, с. 47]. Мы солидарны с Ю.А. Тихомировым и Е.А. Писаревским, которые рассматривают систему управления в каждой стране как неотъемлемый элемент национальной культуры, детерминированной историческими и географическими факторами. Управленческая культура обычно весьма стабильна и инертна. Любые импортируемые технологии управления будут приняты и востребованы государственным аппаратом и обществом лишь в том случае, если они адаптированы к национальным культурным традициям [Урумова, 2004; Тихомиров, 2008; Писаревский, 2013]. В.М. Полтерович еще в 2001 г. предостерегал от некритичного копирования чужих практик (называя данный феномен трансплантацией): «Многочисленные факты свидетельствуют о том, что институты, эффективные в одной среде, могут оказаться бесполезными или даже деструктивными в другой» [Полтерович, 2001, с. 25].

Поскольку в Российской Федерации существуют системные проблемы с *качеством результата* государственного управления, то следует предположить, что они, в частности, вызваны *качеством института* государственного управления, и что качество этого института можно охарактеризовать как невысокое.

Институциональные параметры, как правило, являются весьма инертными. На практике государство управляет довольно малой частью институционального поля, значительная часть которого относится к неформальным институтам. Тем не менее, поскольку существует проблема с качеством института государственного управления, следует проводить методичную работу по повышению качества этого института: ведь именно от качества институтов зависит результат государственного управления.

Заключение

Современное состояние государственного управления признается одним из главных препятствий для социально-экономического развития России. Решение стоящих перед обществом проблем во многом связывают с повышением качества ГУ.

Однако в научной литературе качество государственного управления рассматривается преимущественно в контексте концепций Нового государственного менеджмента (*New Public Management*) и Достойного управления (*Good Governance*). Новый государственный менеджмент сужает область государственного управления до предоставления государственных услуг населению и бизнесу в границах общественного сектора (*public sector*), исключая из анализа управление социально-экономическим развитием, внешнюю политику, вопросы национальной безопасности, etc. Опирающаяся на индикативный подход концепция Достойного управления характеризует скорее качество государства, чем качество управления, при этом вопросы экономического развития не являются предметом интереса в *Good Governance*. Таким образом, обе эти концепции, будучи разработаны для иных целей, лишь частично релевантны задачам данной работы и вряд ли могут объяснить и помочь нивелировать причины низкого качества государственного управления в России.

Понятие «качество управления» является самостоятельной категорией по отношению к понятиям «результативность» и «эффективность». Более того, и результативность, и эффективность зависят от качества управления.

Категория «качество управления» характеризует, насколько результаты управленческой деятельности соответствуют цели управления (предназначению объекта управления), и качество управления является мерой этого соответствия. **Качество управления — это мера соответствия результатов управления цели управления.**

Разница между результативностью и качеством управления заключается в том, что результативность опирается на индикативный подход и соотносит результаты с набором индикаторов, установленным руководством организации/правительством/министерством и др. (например, «увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов»). Качество управления соотносит результаты с целями или задачами управления («сохранение здоровья и благополучие людей»³⁷). В практике управления нередки случаи, когда показатели выполняются, а поставленные цели не достигаются. Поэтому при высокой результативности может наблюдаться низкое качество управления.

Особенно важным это становится в государственном управлении — здесь необходимо сверять результаты управления не только с формальными индикаторами результативности, установленными в рамках системы ГУ и зафиксированными в бюрократических документах, а прежде всего с тем, насколько решена исходная государственная проблема или задача, насколько результаты управления соответствуют государственным интересам. Содержательно, *в самом общем виде, качество государственного управления является мерой соответствия результатов управления интересам, целям и задачам государства.*

В частных конкретных случаях, при анализе решения какой-либо конкретной государственной задачи, качество государственного управления — это степень решения поставленной задачи (при условии, если и данная задача, и полученные результаты соответствуют государственным интересам). При оценке качества ГУ необходимо принимать во внимание всю совокупность последствий принимаемых и реализуемых государственных решений — в политической, социальной, экономической, экологической и иных областях.

Основополагающая причина имеющего место **низкого качества государственного управления** заключается в том, что в текущей практике ГУ при решении государственных задач (достижении государственных целей) **критерием успешности**

37. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

управления выступает не качество управления, а результативность: при достижении плановых значений набора индикаторов управление считается успешным (чиновники получают премии за хорошую работу), в то время как исходная государственная задача может остаться нерешенной (или решенной лишь частично), а цель не будет достигнута.

Первейшим необходимым условием повышения качества ГУ является активное использование и вовлечение категории «качество государственного управления» в практику ГУ в Российской Федерации. **Мерой успешности** ГУ должно стать **качество государственного управления, а критерием успешности** – степень решения поставленной задачи или достижения поставленной цели управления. Результативность (индикативный подход) должна использоваться в практике ГУ в качестве вспомогательного инструмента.

Особую роль в ГУ играет целеполагание. Без четкого целеполагания невозможно оперировать категорией «качество государственного управления». Представляется правомерным рассматривать *целеполагание (постановку задачи) в качестве еще одной актуальной управленческой (исполнительной) функции государственного управления.* По времени она предворяет функцию планирования, поскольку последняя начинается с установления индикаторов (и их целевых значений) для достижения цели, сформулированной на более ранней стадии – на стадии целеполагания.

Вторым условием является **повышение качества процесса государственного управления.** Среди важнейших мер для повышения качества ГУ следует назвать:

- ликвидацию имеющейся в настоящее время дисфункции функций управления в государственном управлении и восстановление их нормальной работы; в первую очередь это относится к функциям целеполагания, планирования, мотивации и контроля;
- формирование эффективных корректирующих правовых механизмов;
- продуманное и обоснованное использование импортируемых (трансплантированных) институтов, концепций и идей в практике государственного управления;

— разработка и использование в практике государственного управления методологических инструментов, адекватных существующим задачам ГУ.

С **институциональной точки зрения** качество государственного управления представляет собой *качество системы* государственного управления, *качество института* государственного управления, способность института государственного управления формулировать и обеспечивать достижение целей государственного управления. Два аспекта качества государственного управления взаимосвязаны: от *качества института* государственного управления непосредственно зависит *качество результата* государственного управления.

Проведение методичной работы по повышению *качества института* государственного управления является еще одним условием повышения *качества результата* государственного управления. Трансформация института государственного управления давно назрела — без нее, без кардинально повышения качества системы ГУ реализация национальных целей и стратегических задач социально-экономического развития страны представляется малореальной.

Исполнительная власть разделяет озабоченность относительно низкого качества ГУ, предпринимаются последовательные шаги в этом направлении (расширение использования проектных и плановых методов в ГУ, реформа институтов развития и т. д.). В середине октября 2020 г. Председатель Правительства РФ анонсировал оптимизацию системы ГУ³⁸. Будем надеяться, что эти меры приведут к повышению качества государственного управления.

Настоящий доклад посвящен выяснению исходных, концептуальных аспектов категории «качество государственного управления», без которых невозможно исследовать прикладные аспекты проблемы. Работа далека от завершения, и ее автор намерен продолжать изучение этой сложной, но актуальной темы.

38. <https://www.interfax.ru/russia/737259>

Литература

- Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И. и др. (2017). Государственная собственность и характеристики собственности // Вопросы экономики. № 4. С. 5–37.
- Автономов В.С. (2014). Еще несколько слов о методологическом индивидуализме // Общественные науки и современность. № 3. С. 53–56.
- Алаев А.А., Козлова С.В., Малютин К.М., Перова И.Т. (2015). Оценка социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. № 4. С. 41–52.
- Алескеров Ф.Т., Головицинский К.И., Клименко А.В. (2006). Оценки качества государственного управления. М.: ГУ ВШЭ.
- Артамонов А.Д. (2007). Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления. Автореферат диссерт... ученой степени доктора экономических наук. СПб.: Санкт-Петербургский университет сервиса и экономики.
- Барабашев А.Г. (2016). Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С. 163–194.
- Барабашев А.Г., Киндрась А.А. (2014). Об эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 7–27.
- Барциц И.Н. (2011). Социальная эффективность государственного управления: модели, критерии, российский опыт внедрения // Проблемы управления. № 1. С. 97.
- Братченко С.А. (2018). Методологические подходы к определению цели управления предприятием // Менеджмент и бизнес-администрирование. № 4. С. 63–78.

- Братченко С.А. (2019а). К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. №1. С. 57–72.
- Братченко С.А. (2019b). Содержание категорий «эффективность» и «цель деятельности» для частных и государственных компаний // Вестник Удмуртского университета. №3. С. 270–279.
- Братченко С.А. (2020). Методологические аспекты эффективности управления государственным имуществом // Журнал экономической теории. №1. С. 17–32.
- Бухвальд Е.М. (2019). Национальные проекты и развитие практики стратегического планирования в Российской Федерации. / В сборнике: План и рынок – сочетание несочетаемого? Сборник статей IX Международной научно-практической конференции «Абалкинские чтения». Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова. С. 145–150.
- Вебер М. (2014). Основные социологические понятия. М.: Директ-медиа.
- Виленская Г.А. (2016). Исполнительные функции: природа и развитие // Психологический журнал. №4. С. 21–31.
- Воейков М.И., Городецкий А.Е., Гринберг Р.С. (2018). Экономическая природа государства: новый ракурс. М.: Институт экономики Российской академии наук.
- Волчкова Л.Т. (2007). Качество государственного управления: социологический анализ // Материалы афанасьевских чтений. № 5. С. 44–47.
- Гоббс Т. (2017). Левиафан. М.: Рипол Классик.
- Гонтмахер Е.Ш. (2010). Российская модернизация: институциональные ловушки и цивилизационные ориентиры // Мировая экономика и международные отношения. №10. С. 3–11.
- Городецкий А.Е. (2016). Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления / Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы. Н. Новгород: Нижегородский государственный технический университет им. Р.Е. Алексеева. С. 35–49.
- Городецкий А.Е. (2017). Провалы государства и дисфункции управления // Проблемы теории и практики управления. №3. С. 6–18.

- Городецкий А.Е.* (2018). Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития. М.: Институт экономики РАН.
- Городецкий А.Е.* (2019). Государственное стратегическое планирование: региональный опыт // Экономическое возрождение России. №2. С. 115–131.
- Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я.* (2014). Индивидуум и государство: экономическая дилемма. М.: Весь мир.
- Гринберг Р.С.* (2017). Российский путь выхода из кризиса: самобытность против универсального тренда // Государственный аудит. Право. Экономика. №3–4. С. 26–30.
- Гурвич Е.Т.* (2017). Узлы российской макроэкономической политики // Вопросы теоретической экономики. №1. С. 40–54.
- Добролюбова Е.И.* (2020). К вопросу о взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития // Вопросы государственного и муниципального управления. №4. С. 31–58.
- Зельднер А.Г., Ширяева Р.И., Осипов В.С., Курнышева И.Р., Сеченова В.В.* (2017). Институциональный анализ дисфункций государственного управления экономикой. М.: ИД Вузовский учебник.
- Исмалуллина В.И.* (2013). Изучение планирования как когнитивной функции в современной психологии // Теоретическая и экспериментальная психология. №3. С. 65–77.
- Казанцев С.В.* (2020). О стратегическом целеполагании // Страховое дело. №7. С. 16–24.
- Калашиников К.Н.* (2017). Качество государственного управления: критерии оценок в сравнительно-территориальных фреймах // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. № 5. С. 51–65.
- Камоликова В.Р., Шулика Ю.Е.* (2018). Эффективность государственного управления: в поиске объективной концептуализации и измерения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. № 2. С. 255–268.
- Кожевников С.А., Ворошилов Н.В.* (2017). Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России // Проблемы развития территории. № 6. С. 35–53.

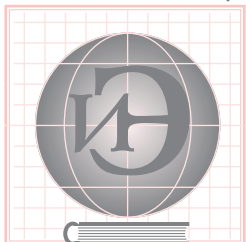
- Козлова С.В., Братченко С.А. (2018). Совершенствование системы управления государственной собственностью: уроки прошлого и направления развития // Российский экономический журнал. № 4. С. 56–68.
- Кондратьев Н.Д. (2002). План и предвидение* (К вопросу о методах составления перспективных планов развития народного хозяйства и сельского хозяйства в частности) / в книге: Кондратьев Н.Д., Яковец Ю.В., Абалкин Л.И. (2002). Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. М.: Экономика.
- Лазарев В.С. (1980). Планирование как главное направление и исходный принцип исследования в психологии управления // Вопросы психологии. №6. С. 25–34.
- Лексин В.Н. (2006). Административная реформа и оценка качества государственного управления // Труды ИСА РАН. Т. 22. С. 113–132.
- Лексин В.Н. (2009). Качество государственного управления: возможность объективных оценок // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. №5. С. 100–109.
- Лексин В.Н. (2012). Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. № 1. С. 3–39.
- Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. (2016). Особенности оценки результативности и эффективности программ развития макрорегионов (на примере Программы развития Арктической зоны РФ) // Проблемы теории и практики управления. № 4. С. 28–36.
- Лексин В.Н. (2017). Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления // Проблемы теории и практики управления. №5. С. 8–20.
- Ленчук Е.Б., Филатов В.И. (2018). Стратегическое планирование – путь к устойчивому развитию экономики России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. №4. С. 35–47.
- Ленчук Е.Б. (2020а). Глобальные проблемы и вызовы обуславливают возрастание экономической роли государства // Вопросы политической экономии. №1. С. 112–119.

- Ленчук Е.Б. (2020b). Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // *Инновации*. №2. С. 24–28.
- Маслов Д.В., Дмитриев М.Э., Айвазян З.С. (2018). Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический доклад ЦСР. М.: РАНХиГС.
- Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. (1997). Основы менеджмента. М.: Дело.
- Мизес Л. фон. (2019). Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории. – Челябинск: Социум.
- Музычук В.Ю. (2019). Провалы государства в сфере культуры. - М.: Институт экономики Российской академии наук.
- Некиселов А.Д., Ивантер В.В., Глазьев С.Ю. (2014). Политика перехода к эффективной экономике // *Экономист*. № 1. С. 3–31.
- Охотский Е.В. (2013). Теория и механизмы современного государственного управления. М.: Юрайт.
- Охотский Е.В., Фролов С.С. (2020). Качество целеполагания – базовое условие эффективного государственного управления // *Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество)*. №1. С. 22–42.
- Писаревский Е.Л. (2013). Качество государственного управления: проблемы целеполагания // *Административное право и процесс*. № 3. С. 3–10.
- Положихина М.А. (2009). Качество и эффективность государственного и муниципального управления: вопросы оценки // *Экономические и социальные проблемы России*. № 2. С. 133–156.
- Положихина М.А. (2012). Организация государственного управления в современной России. М.: ИНИОН.
- Полтерович В.М. (1999). Институциональные ловушки и экономические реформы // *Экономика и математические методы*. №2. С. 3–20.
- Полтерович В.М. (2001). Трансплантация экономических институтов // *Экономическая наука современной России*. № 3. С. 24–50.
- Полтерович В.М. (2004). Институциональные ловушки: есть ли выход? // *Общественные науки и современность*. №3. С. 5–16.

- Полтерович В.М. (2012). Приватизация и рациональная структура собственности. М.: Институт экономики РАН.
- Прохоров А.М., ред. (1993). Большой энциклопедический словарь. - М.: Советская энциклопедия. 1628 с.
- Радыгин А., Энтов Р. (2012). «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. №12. С. 4–30.
- Райзберг Б.А., Лазовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. (1999). Современный экономический словарь. М.: Инфра-М.
- Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е. (2017). Некоторые аспекты экономической теории государства: Научный доклад. М.: Институт экономики Российской академии наук.
- Ряховская А.Н. (2019). Проблемы обеспечения эффективности государственного антикризисного управления // Управленческие науки. №1. С. 20–27.
- Смотрицкая И.И. (2017). Новая государственная стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 5. С. 7–22.
- Соколов В. (2005). Реализация стратегии в управлении производством /Дата публикации: 29.08.2005. Режим доступа: https://www.cfin.ru/management/strategy/management_strategy.shtml
Дата обращения: 23.08.2020.
- Тихомиров Ю.А. (2008). Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права.
- Тютин Д.В. (2014). Новое Государственное Управление: от управления эффективностью и результативностью к менеджменту публичных ценностей // Управление экономическими системами. № 4. С. 24.
- Урумова Ф.М. (2004). Концептуальные основания институциональной системы трансформации переходной экономики. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. М.
- Френкен К. (ред.) (2013). Ирригация в Центральной Азии. Исследование Аквастат-2012. Рим: Издательство Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций.

- Якимова О.Ю., Королева Т.П., Коваленко Е.Г., Полушкина Т.М.* (2014). Развитие электронного правительства в Республике Мордовия. М.: Академия естествознания.
- Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М.* (2012). Качество и успешность государственных политик и управления. М.: Научный эксперт.
- 12 Principles of Good Democratic Governance. (2017). Council of Europe, Center of Expertise for Local Government Reform.
- Fukuyama F.* (2012). Democracy and corruption. The American interest, 2012. Available at: <https://www.the-americaninterest.com/2012/10/05/democracy-and-corruption/>.
- Fukuyama F.* (2014). Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy. Farrar, Straus, & Giroux.
- Hauster F., ed.* (2017). EU Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. Abridged version /Ed. by F. Hauster. European Union, 2017.
- Kay J.* (2004). The Truth About Markets: Why Some Nations are Rich But Most Remain Poor. Penguin.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

С.А. Братченко

Качество государственного управления:
теоретический, методологический
и институциональный аспекты

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка *Борщёва И.В.*

Подписано в печать 28.01.2021 г. Заказ № 1

Тираж 300 экз. Объем 2,7 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0680-1



9 785994 006801