

Оглавление

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

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

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

Предисловие

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Глава 1

СФЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

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

1.1. Количественные и качественные характеристики государственного управления

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

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

Сектор государственного управления в экономическом измерении

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Состав сектора государственного управления

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Государственные служащие

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Оценки качества государственного управления

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

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

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

административных реформ, выявления лучшей практики госуправления.

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

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

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

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

Конец ознакомительного фрагмента.
Приобрести книгу можно
в интернет-магазине
«Электронный универс»
e-Univers.ru