

РАЗДЕЛ III. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

doi 10.17072/1994-9960-2020-2-231-252

УДК 338.45:634

ББК 65.34

JEL Code H11, R58

**ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РЕГИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММАХ****Елена Игоревна Добролюбова**ORCID ID: [0000-0002-9405-4936](https://orcid.org/0000-0002-9405-4936), Researcher ID: [F-8696-2014](https://orcid.org/F-8696-2014), e-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru**Александра Николаевна Старостина**ORCID ID: [0000-0001-8116-0919](https://orcid.org/0000-0001-8116-0919), e-mail: starostina-an@ranepa.ru

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
(Россия, 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1)

Высокое качество государственного управления – важное условие устойчивого социально-экономического развития, повышения благосостояния граждан, минимизации потерь при кризисных явлениях в экономике. Несмотря на отсутствие единого программного документа, направленного на повышение качества государственного управления на федеральном уровне, в некоторых регионах такие государственные программы утверждены и реализуются. В этой связи анализ регионального опыта по разработке государственных программ в сфере повышения качества государственного управления представляется актуальным и для регионального, и для федерального уровня управления. Целью исследования является систематизация и анализ реализованных в государственных программах субъектов Российской Федерации подходов к повышению качества государственного управления. Новизна работы заключается в обосновании ключевых критериев качества государственного управления с учетом основных парадигм государственного управления, систематизации реализуемых в регионах РФ подходов к реализации государственных программ, направленных на повышение качества государственного управления, и разработке рекомендаций по их совершенствованию. Методическую основу исследования составили общенаучные методы, контент-анализ текстов 24 утвержденных государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на повышение качества государственного управления. Результаты проведенного исследования позволяют выявить три ключевых критерия качества государственного управления – обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность государственного управления. Приведенный анализ государственных программ показывает, что в настоящее время данные критерии отражены в них лишь частично. Показано, что ни в одной из проанализированных государственных программ не предусмотрены показатели эффективности, отражающие соотношение достигаемых результатов и ресурсов, затрачиваемых на их достижение. По некоторым направлениям совершенствования государственного управления отсутствуют показатели, характеризующие достижение конечных общественно значимых результатов; по отдельным направлениям отсутствуют показатели, позволяющие оценить обоснованность и беспристрастность государственного вмешательства. Приоритеты исследований связаны с разработкой рекомендаций по совершенствованию государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере государственного управления в целях укрепления их ориентации на критерии результативности, эффективности и обоснованности государственного вмешательства. Перспективы научных изысканий авторов связаны с оценкой учета критериев качества государственного управления в стратегических и программных документах на федеральном уровне.

Ключевые слова: государственная программа, государственное управление, обоснованность государственного вмешательства, оценка качества, показатель, регион, результативность, риски реализации, эффективность, цель.



IMPROVING PUBLIC GOVERNANCE QUALITY IN REGIONAL STATE PROGRAMS

Elena I. Dobrolyubova

ORCID ID: [0000-0002-9405-4936](https://orcid.org/0000-0002-9405-4936), Researcher ID: [F-8696-2014](https://orcid.org/F-8696-2014), e-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Alexandra N. Starostina

ORCID ID: [0000-0001-8116-0919](https://orcid.org/0000-0001-8116-0919), e-mail: starostina-an@ranepa.ru

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Prospect Vernadskogo, 82, bldg 1, Moscow, Russia, 119571)

High quality of public governance is an important factor for ensuring sustainable social and economic development, improving public well-being, minimizing losses in economic crisis time. Despite the lack of the systemic program for raising governance quality at the federal level in Russia, state programs in this area are being implemented in several Russian regions. Therefore, the review of regional practices in developing state programs aimed at improving the quality of public administration seems relevant for both subnational and federal levels of governance. The objective of this paper is to provide a systematic review of the approaches to improving governance quality implemented in the regional programs. The paper substantiates a novel approach to the key criteria of governance quality based on the core public administration paradigms, presents a systematic analysis of the regional approaches to implementing regional state programs aimed at enhancing the quality of public administration, and proposes recommendations for further development of these programs. The methods used in the paper include general scientific methods, literature review, and comparative analysis of 24 approved regional state programs aimed at improving governance quality. The results of the review of international and domestic literature on defining and evaluating quality of public governance presented in the paper formulate three core criteria measuring public governance quality: justification of public interference, effectiveness and efficiency of public administration. The analysis of regional state programs presented suggests that currently these criteria are only partially accounted for at the subnational level. The article demonstrates that none of the programs analyzed includes efficiency indicators measuring value for money in the public administration. For some areas of public administration, outcome-level indicators are lacking; for some areas, state programs do not include any indicators characterizing whether public administration interference is justified and impartial. The prospects of this paper are related to further improvement of regional programs and better orientation at the key criteria of public governance quality. The prospective areas for further research include the analysis of implementation of governance quality criteria in strategic and program documents at the federal level and comparative international research of approaches to the evaluation of the governance quality.

Keywords: state program, public governance, justified state interference, quality evaluation, indicator, region, efficiency, implementation risks, effectiveness, objective.

Введение

Повышение качества государственного управления все чаще рассматривается как ключевой фактор обеспечения устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан [1]. Низкое качество государственных институтов является одним из факторов, сдерживающих темпы роста экономики [2], а повышение качества государственного управления рассматривается как обязательное условие реализации стратегии экономического развития [3].

Хотя основное внимание к оценке качества государственного управления традиционно концентрируется на национальном уровне, значимость качества государственного управления, местного само-

управления и результативности соответствующих институтов также велика. Даже в странах – лидерах по показателям качества государственного управления, таких как Швеция, наблюдаются значительные территориальные различия в качестве институтов [4]. Эмпирические исследования, проведенные по региональным данным европейских стран, показывают наличие корреляции между субъективной оценкой материального положения и показателями качества оказания государственных услуг. Так, низкое качество государственного управления приводит в среднем к дополнительным издержкам в размере 6% от совокупного дохода домохозяйств [5]. Различия в качестве государственного управления во многом обуславливают и различия в пока-

зателях социально-экономического развития российских регионов [6].

Несмотря на очевидную значимость повышения качества государственного управления на федеральном уровне до настоящего времени в России отсутствует единая стратегия развития государственного управления, а различные аспекты реформ государственного управления традиционно отнесены к компетенциям различных ведомств [7, 8] и, соответственно, к сфере реализации различных государственных программ Российской Федерации. В отсутствие на федеральном уровне единого стратегического документа, посвященного вопросам совершенствования государственного управления, особенно важно проанализировать региональную практику в данной сфере, в том числе с позиций концепции «качественного государственного управления» [9].

Целью нашего исследования является систематизация и анализ реализованных в государственных программах субъектов Российской Федерации (далее также региональных государственных программах) подходов к повышению качества государственного управления. Начнем с рассмотрения теоретических подходов к определению качества государственного управления и основных его элементов.

Качество государственного управления: зарубежные и российские подходы

Несмотря на все большее внимание к качеству государственного управления как важному фактору социально-экономического развития в российской и зарубежной литературе, до сих пор не выработан единый, доминирующий подход к определению данного понятия. В целом можно выделить три основные группы подходов к определению качества государственного управления.

В рамках первой группы основное внимание уделяется вопросам профессионализма и беспристрастности государственной службы. Так, П. Эванс и Дж. Раух, показавшие одними из первых зависимость между «качеством бюрократии» и экономическим ростом, рассматривали в каче-

стве ключевых характеристик реализацию принципа «заслуг и достоинств» при приеме на государственную службу и продвижении по карьерной лестнице [10]. Б. Ротштейн и Дж. Теорелл выделяют беспристрастность государственных служащих и равное отношение ко всем гражданам и организациям как основную характеристику качества государственного управления [11]. Ф. Фукуяма предлагает использовать для оценки качества государственного управления показатели, отражающие ресурсы, профессионализм и независимость государственных служащих [12]. Данные теоретические подходы нашли свое отражение и в российской литературе при оценке качества государственного управления на региональном уровне, однако их применение оказалось сопряжено с существенными методологическими ограничениями [13].

Определение качества государственного управления через профессионализм государственной службы, безусловно, имеет значимые ограничения. Данные подходы в большей степени соответствуют веберовскому пониманию «идеального государства» и не отражают ориентацию деятельности государственных органов на удовлетворение потребностей граждан и достижение стратегических целей развития государств. Само по себе наличие профессиональной и беспристрастной государственной службы не является гарантией высокого качества государственных услуг (и качества производимых государственных благ), не обеспечивает эффективность использования ресурсов, не ориентирует деятельность государственных органов на достижение конечных общественно значимых результатов. Критерии профессионализма и беспристрастности не гарантируют открытость, подотчетность и гласность принимаемых решений, не стимулируют государственные органы к действенному взаимодействию с заинтересованными сторонами, прежде всего бизнесом и гражданами. Среди других важных характеристик качества государственного управления, не учитываемых приверженцами первого подхода, отмечают вопросы стабильности, законности,

качества и обоснованности принимаемых решений [14].

Приверженцы второго подхода к определению качества государственного управления, выработанного в рамках парадигмы «нового государственного управления», уделяют основное внимание вопросам качества оказания государственных услуг и эффективности использования государственных ресурсов [15]. Для этой парадигмы характерно внимание к качеству управления на уровне организаций, государственных органов и бюджетных учреждений. Для них была адаптирована модель «тотального управления качеством», предполагающая оценку как факторов, обеспечивающих достижение результатов (внутренних процессов и ресурсов), так и самих результатов деятельности организаций [16].

Реализацией данного подхода на международном уровне стали и «всемирные показатели государственного управления», разработанные Всемирным банком и отражающие принципы «надлежащего управления» (*good governance*). Эти показатели, помимо собственно качества государственных услуг (оцениваемых в составе результативности государственного управления), учитывают и другие параметры, в том числе гласность и подотчетность, политическую стабильность, качество регулирования, верховенство закона и контроль коррупции [17]. Реализация этого подхода предполагает активное использование социологических данных, отражающих в том числе, вопросы удовлетворенности граждан качеством государственных услуг и вопросы доверия государственным институтам.

Рассматриваемый подход получил широкое распространение в теоретических исследованиях и практической деятельности, в том числе в рамках реализации концепции административной реформы в 2006–2010 гг. Однако у него есть и ограничения. Наиболее значимым из них является избыточная ориентация на достижение (и соответственно оценку) непосредственных результатов деятельности органов власти, тогда как внимание к стратегическим результатам, повышению благосостояния граждан, обеспечению устойчиво-

го социально-экономического развития остается «за кадром» оценки качества государственного управления.

Преодоление данного ограничения предполагается в рамках третьего подхода, в котором под качеством государственного управления предлагается понимать прежде всего достижение конечных общественно значимых результатов (повышение качества жизни) [18]. Внимание к конечным результатам позволяет отнести данный подход к парадигме нового общественно-государственного управления [19].

В российской литературе такой подход был реализован в рамках концепции государственного управления по результатам [20].

Значительное влияние на оценку качества государственного управления в российских регионах оказала практика оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, впервые введенная в 2007 г.¹ и претерпевшая несколько значимых изменений². Предложенная в нормативных правовых актах система показателей ориентировала субъекты Российской Федерации к достижению значимых результатов в самых различных сферах экономического и социального развития, однако данная система неоднократно критиковалась за избыточность показателей и слабое влияние на принятие управленческих решений на региональном уровне [21]. Тем не менее на основе данных показателей были сформулированы и предложения по оценке качества государственного управления, в част-

¹ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825.

² В соответствии с указом Президента от 21 авг. 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; указом Президента РФ от 14 нояб. 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указом Президента РФ от 25 апр. 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

ности на основе оценки наличия, доступности и использования ресурсов [22]. Хотя распределение конкретных показателей к выделенным группам (например, отнесение показателей удовлетворенности качеством бюджетных услуг к категории «доступности», а материнской смертности и доверия к органам власти – к категории «использования ресурсов») вызывает решительные возражения, результаты анализа, в соответствии с которыми наибольшая межрегиональная дифференциация отмечается в сфере удовлетворенности гражданами качеством предоставления государственных (в широком смысле) услуг, представляются значимыми для дальнейших исследований.

Для оценки эффективности и качества государственного управления предлагалось использование отдельных социально-экономических показателей, в том числе показателей качества жизни [23], смертности [24], результатов внешнеэкономической деятельности [25], развития и использования экономического потенциала территории [26]. Отдельно следует отметить исследования, где в рамках качества государственного управления рассматривались показатели бюджетной политики [27], в том числе в сфере управления долгом [28].

Значительное внимание в отечественной литературе уделяется и отдельным методам государственного управления, призванным повысить его качество на региональном уровне, в том числе за счет внедрения программно-целевых принципов управления [29], проектного управления [30, 31], развития инструментов контроля при реализации стратегических и программных документов [32].

Наконец, среди исследований на региональном уровне важно отметить работы, в которых обсуждается значимость учета общественного мнения при оценке качества государственного управления [33, 34], в том числе качества рассмотрения обращений граждан в органы власти [35].

В целом анализ отечественной литературы показывает, что преобладающей тенденцией в оценке качества государственного управления на региональном

уровне является ориентация на учет конечных результатов, в том числе значимых социальных эффектов реализации региональных государственных программ [36]. В рамках последующего анализа мы рассмотрим, в какой степени данный научный подход соответствует практике разработки и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на повышение качества государственного управления.

Анализ зарубежных и российских подходов позволяет выделить три основных критерия, характеризующих качество государственного управления:

– обоснованность государственного вмешательства: государство должно вмешиваться в экономические и социальные процессы только тогда, когда отсутствие такого вмешательства представляет собой значимые риски для общества, экономики и граждан, при этом действия государства должны носить беспристрастный и недискриминационный характер;

– результативность: достижение конечных, промежуточных и непосредственных результатов должно стать основным содержанием государственного управления;

– эффективность: достижение планируемых результатов должно обеспечиваться с использованием наименьшего объема ресурсов; использование заданного объема ресурсов должно обеспечивать максимальный уровень результатов.

Данные критерии, впервые предложенные в рамках инициативного законопроекта о качественном государственном управлении [9], на наш взгляд, позволяют объединить разнообразные действующие подходы к пониманию качества государственного управления, уточнить сущностные характеристики данной категории и систематизировать подходы к его оценке. Проведенные нами сопоставления критериев качества государственного управления, выдвинутых в рамках различных парадигм государственного управления, доказывают состоятельность предлагаемого к использованию подхода (табл. 1).

Так, критерий обоснованности государственного вмешательства в той или иной степени отражается во всех рассмотренных парадигмах государственного управления. В рамках «веберовского государства» соблюдение данного критерия обеспечивается на основе беспристрастности государственной службы; в классическом подходе к «новому государственному управлению» – на основе минимизации государственного участия, использования механизмов аутсорсинга; в рамках парадигм «надлежащего государственного управления» и «нового общественно-государственного управления» факторами, ограничивающими необоснованное государственное вмешательство, становятся гласность и внешняя подотчетность органов государственной власти, гражданское участие.

Критерий результативности государственного управления рассматривается

в парадигмах «нового государственного управления» и «нового общественно-государственного управления», при этом в рамках первой парадигмы основное внимание уделяется оценке непосредственных результатов, а в рамках второй – конечным общественно значимым результатам.

Критерию эффективности государственного управления в парадигме «нового общественно значимого государственного управления» уделяется меньше внимания, однако это не означает, что эффективность использования государством ресурсов не должна приниматься во внимание. Напротив, с учетом текущего социально-экономического положения в нашей стране данный критерий, предполагающий рациональное использование государственными органами финансовых, кадровых и иных ресурсов, приобретает особую актуальность.

Таблица 1. Критерии качества государственного управления в рамках основных парадигм государственного управления

Table 1. Criteria for public governance quality within the core public administration paradigms

Критерий качества государственного управления	Веберовское государство	Новое государственное управление		Новое общественно-государственное управление
		Классический подход	Надлежащее государственное управление	
Обоснованность государственного вмешательства	Профессионализм, независимость и беспристрастность государственной службы	Минимизация государственного участия, аутсорсинг	Гласность и подотчетность, политическая стабильность, качество регулирования, верховенство закона, контроль коррупции	Стабильность, гражданское участие
Результативность государственного управления	Не рассматривается	Качество государственных услуг (акцент на непосредственных результатах)	Гласность и подотчетность, результативность государственного управления (акцент на непосредственных результатах)	Достижение конечных общественно значимых результатов (повышение качества жизни)
Эффективность государственного управления	Ресурсы государственной службы	Эффективность использования ресурсов	Не рассматривается	Не рассматривается

Зарубежные и российские исследования показывают наличие прямой взаимосвязи между качеством целеполагания и стратегических документов в целом, с одной стороны, и результативности деятельности органов власти – с другой [37, 38]. В этой связи можно предположить, что учет предложенных критериев при разработке и реализации

региональных государственных программ является необходимым условием повышения качества государственного управления на региональном уровне.

Рассмотрим далее, в какой степени региональные государственные программы в настоящее время учитывают критерии качества государственного управления.

Региональные государственные программы, направленные на повышение качества государственного управления: основная характеристика

По состоянию на начало 2020 г. государственные программы субъекта Российской Федерации по повышению качества государственного управления действовали в 24 субъектах Российской Федерации¹, из них по 4 в Дальневосточном федеральном округе и Приволжском федеральном округе, 3 – в Сибирском федеральном округе, 6 – Центральном федеральном округе, 5 – Северо-Западном федеральном округе и по 1 в Уральском и Южном федеральных округах.

Следует отметить межрегиональные различия в распределении ответственности за реализацию региональных государственных программ в сфере государственного управления. Так, в 12² из 24 регионах ответственность за реализацию программ по совершенствованию государственного управления возложена на администрации (аппараты) глав субъектов Российской Федерации. В Вологодской, Липецкой и Томской областях ответственными исполнителями таких программ являются департаменты (управления) государственной службы и кадровой работы. В остальных регионах ответственность за реализацию возложена на профильные органы исполнительной власти в сфере имущества и земельных отношений (Чувашская Республика, Республика Хакасия), цифрового развития и ИКТ (Калужская область, Смоленская область), территориального развития (Саратовская область), экономического развития (Калининградская область), государственного управления (Новгородская область), финансов (Амурская область),

министерство по обеспечению контрольных функций (Тверская область).

Разнообразие ответственных исполнителей связано с различиями в сферах реализации региональных программ по совершенствованию государственного управления. В целом по сфере реализации такие программы могут быть разделены на две категории – комплексные, направленные на решение нескольких задач по совершенствованию государственного управления, и узконаправленные, отражающие только один аспект государственного управления (например, повышение качества исполнения одного типа государственных функций).

К комплексным государственным программам совершенствования государственного управления могут быть отнесены государственные программы Пермского края³, Ямало-Ненецкого автономного округа⁴, Саратовской области⁵, Калининградской области⁶, Алтайского края⁷, Томской области⁸, Санкт-Петербурга⁹,

³ *Об утверждении государственной программы Пермского края «Общество и власть»:* постановление Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1326-п.

⁴ *Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Совершенствование государственного управления на 2014–2024 годы»:* постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 дек. 2013 г. № 1075-П.

⁵ *О государственной программе Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления»:* постановление Правительства Саратовской области от 20 нояб. 2013 г. № 647-П.

⁶ *О государственной программе Калининградской области «Эффективное государственное управление»:* постановление Правительства Калининградской области от 25 марта 2014 г. № 145.

⁷ *Об утверждении государственной программы Алтайского края «Совершенствование государственного и муниципального управления и противодействие коррупции в Алтайском крае»:* постановление Правительства Алтайского края от 17 янв. 2020 г. № 12.

⁸ *Об утверждении государственной программы «Повышение эффективности регионального и муниципального управления в Томской области»:* постановление Администрации Томской области от 25 сент. 2019 г. № 336а.

⁹ *О государственной программе Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге»:* постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2014 г. № 494.

¹ По данным ГАИС «Управление». URL: <http://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 09.04.2020).

² Пермский край, ЯНАО, Алтайский край, Республика Бурятия, г. Севастополь, Орловская область, Брянская область, Архангельская область, г. Санкт-Петербург, Удмуртская Республика, Магаданская область, Сахалинская область.

Новгородской области¹, Амурской области², Республики Бурятия³, Магаданской области⁴, Сахалинской области⁵, города федерального значения Севастополя⁶, Орловской области⁷, Калужской области⁸, Липецкой области⁹, Брянской области¹⁰, Чувашской Республики¹¹, Архангельской

области¹², Вологодской области¹³ и Удмуртской Республики¹⁴.

К узконаправленным государственным программам относятся программы Смоленской области¹⁵ и Республики Хакасия¹⁶, предусматривающие только совершенствование предоставления государственных и муниципальных услуг, а также государственная программа Тверской области¹⁷ по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в регионе.

Комплексные государственные программы чаще всего включают задачи и мероприятия, направленные на обеспечение государственной и муниципальной службы высококвалифицированными кадрами и развитие кадрового резерва (18 регионов), повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг (11 регионов), противодействие коррупции (6 регионов). Среди других направлений также выделяют информационное обеспечение, архивное дело, деятельность и материально-техническое обеспечение миро-

¹ О государственной программе Новгородской области «Совершенствование системы государственного управления в Новгородской области на 2019–2028 годы»: постановление Правительства Новгородской области от 6 июня 2019 г. № 206.

² Об утверждении государственной программы Амурской области «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и управления Амурской области»: постановление Правительства Амурской области от 25 сент. 2013 г. № 442.

³ Об утверждении государственной программы Республики Бурятии «Совершенствование государственного управления»: постановление Правительства Республики Бурятия от 10 апр. 2013 г. № 180.

⁴ Об утверждении государственной программы Магаданской области «Развитие системы государственного и муниципального управления и профилактика коррупции в Магаданской области»: постановление Правительства Магаданской области от 22 сент. 2016 г. № 764-пп.

⁵ Об утверждении государственной программы Сахалинской области «Совершенствование системы государственного управления»: постановление Правительства Сахалинской области от 14 мая 2018 г. № 216.

⁶ Об утверждении государственной программы г. Севастополя «Развитие государственного управления города Севастополя»: постановление Правительства Севастополя от 17 окт. 2016 г. № 977-ПП.

⁷ Об утверждении государственной программы Орловской области «Повышение эффективности государственного и муниципального управления в Орловской области, поддержка институтов гражданского общества»: постановление Правительства Орловской области от 12 сент. 2019 г. № 520.

⁸ Об утверждении государственной программы Калужской области «Информационное общество и повышение качества государственных и муниципальных услуг в Калужской области»: постановление Правительства Калужской области от 27 марта 2019 г. № 199.

⁹ Об утверждении государственной программы Липецкой области «Эффективное государственное управление и развитие муниципальной службы в Липецкой области»: постановление администрации Липецкой области от 31 окт. 2013 г. № 497.

¹⁰ Об утверждении государственной программы «Обеспечение реализации полномочий высшего исполнительного органа государственной власти Брянской области»: постановление Правительства Брянской области от 24 дек. 2018 г. № 665-п.

¹¹ О государственной программе Чувашской Республики «Развитие потенциала государственного управления»: постановление кабинета министров Чувашской Республики от 26 окт. 2018 г. № 432.

¹² Об утверждении государственной программы Архангельской области «Эффективное государственное управление в Архангельской области (2014–2021 годы)»: постановление Правительства Архангельской области от 11 окт. 2013 г. № 477-пп.

¹³ О государственной программе «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2013–2020 годы»: постановление Правительства Вологодской области от 22 окт. 2012 г. № 1235.

¹⁴ Об утверждении государственной программы Удмуртской Республики «Совершенствование системы государственного управления в Удмуртской Республике»: постановление Правительства Удмуртской Республики от 29 дек. 2014 г. № 561.

¹⁵ Об утверждении областной государственной программы «Повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров»: постановление Администрации Смоленской области от 20 нояб. 2013 г. № 926.

¹⁶ Об утверждении государственной программы Республики Хакасии «Повышение качества государственных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Хакасия»: постановление Правительства Республики Хакасия от 31 окт. 2018 г. № 519.

¹⁷ О государственной программе Тверской области «Обеспечение государственного надзора и контроля в Тверской области» на 2017–2022 годы: постановление Правительства Тверской области от 15 дек. 2016 г. № 402-пп.

вых судей, обеспечение деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, развитие органов

ЗАГС, развитие гражданского общества, деятельность в сфере закупок товаров, работ и услуг и др. (табл. 2).

Таблица 2. Сферы реализации комплексных региональных государственных программ в области совершенствования государственного управления

Table 2. Implementation areas of the multifaceted regional state programs in the sphere of improving the public governance

№ п/п	Направление сферы реализации государственной программы	Субъекты РФ
1	Обеспечение государственной и муниципальной службы высококвалифицированными кадрами, кадровый резерв	ЯНАО, Саратовская область, Калининградская область, Алтайский край, Томская область, Республика Бурятия, Севастополь, Санкт-Петербург, Новгородская область, Магаданская область, Сахалинская область, Орловская область, Липецкая область, Брянская область, Чувашская Республика, Архангельская область, Вологодская область, Удмуртская республика
2	Предоставление государственных и муниципальных услуг	Пермский край, Калининградская область, Новгородская область, Калужская область, Липецкая область, Чувашская Республика, Архангельская область, Томская область, Санкт-Петербург, Республика Бурятия, Вологодская область
3	Антикоррупционная деятельность	Алтайский край, Магаданская область, Орловская область, Чувашская Республика, Вологодская область, Удмуртская Республика
4	Деятельность и материально-техническое обеспечение мировых судей	Алтайский край, Томская область, Орловская область, Чувашская Республика, Архангельская область
5	Информационное обеспечение	Саратовская область, Калининградская область, Республика Бурятия, Калужская область, Сахалинская область
6	Обеспечение деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	ЯНАО, Калининградская область, Сахалинская область, Брянская область, Саратовская область, Томская область, Амурская область
7	Развитие органов ЗАГС	ЯНАО, Томская область, Чувашская Республика, Архангельская область
8	Развитие гражданского общества	Республика Бурятия, Сахалинская область, Томская область, Пермский край, Орловская область, Амурская область (до 2018 г.)
9	Национальная политика (в т. ч. развитие казачества, развитие национального языка и поддержка коренных малочисленных народов)	Томская область, Орловская область, Республика Бурятия, Пермский край
10	Архивное дело	ЯНАО, Севастополь, Архангельская область
11	Управление финансами	Саратовская область, Севастополь, Амурская область
12	Деятельность в сфере закупок товаров, работ и услуг	Санкт-Петербург, Новгородская область, Севастополь
13	Контрольно-надзорная деятельность	Новгородская область, Калужская область, Архангельская область, Вологодская область
14	Прочие направления ¹	Калужская область, Липецкая область, Амурская область, Республика Бурятия, Орловская область, Саратовская область

Анализ сфер реализации региональных государственных программ по повышению качества государственного управления

показывает, что большинство из них не ориентированы на совершенствование исполнения всех видов государственных функций, реализуемых на региональном уровне (выработка государственной политики, регулирование, государственные услуги, контрольно-надзорная деятельность, управле-

¹ К прочим направлениям относятся: использование геоданных для нужд государственного управления, управление имуществом, охрана труда, профилактика правонарушений, избирательная система.

ние государственным имуществом, управление государственными финансами и кадрами). Таким образом, отсутствие комплексного подхода к развитию государственного управления на федеральном уровне транслируется и на региональный уровень, где в силу большей компактности органов управления возможности координации различных направлений гораздо выше.

Зарубежные исследования подтвердили, что четкость формулирования целей оказывает непосредственное влияние на результативность деятельности государственных органов [39]. Проведенный нами анализ региональных государственных программ показывает, что зачастую в качестве целей используются общие формулировки: «развитие потенциала государственного управления», «эффективное государственное управление», «совершенствование государственного управления».

В некоторых государственных программах в формулировках целей указываются основные направления их реализации. Например, цели государственной программы в Чувашии сформулированы как «совершенствование системы государственного управления Чувашской Республики» и «повышение эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих Чувашской Республики и муниципальных служащих в Чувашской Республике»¹. Цель государственной программы в Орловской области сформулирована как «повышение эффективности государственного и муниципального управления в Орловской области, развитие институтов гражданского общества, укрепление единства многонационального народа Российской Федерации

(российской нации)»². Но и в приведенных примерах формулировки цели являются весьма широкими, не позволяющими однозначно судить об уровне их достижения.

В отсутствие конкретных формулировок целей региональных государственных программ основным средством планирования и оценки достигаемых результатов являются показатели результативности и эффективности их реализации, анализ которых приводится в следующем разделе статьи.

Региональные государственные программы по совершенствованию государственного управления: показатели результатов и подходы к оценке рисков

Для обеспечения ориентации региональных государственных программ на повышение качества государственного управления необходимо, чтобы используемые показатели (и планируемая динамика их значений) отражали основные критерии качества государственного управления – обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность.

Результаты анализа данных показателей с точки зрения отражения критериев обоснованности, результативности и эффективности в составе используемых показателей обобщены в табл. 3. Проведенный анализ свидетельствует, что в целом используемая система показателей региональных государственных программ не отражает все ключевые критерии качества государственного управления. Так, ни в отношении государственного управления в целом, ни в отношении отдельных направлений его совершенствования не используются показатели эффективности, позволяющие оценить соотношение получаемых результатов (выгод) и затрат на их достижение.

¹ О государственной программе Чувашской Республики «Развитие потенциала государственного управления»: постановление кабинета министров Чувашской Республики от 26 окт. 2018 г. № 432.

² Об утверждении государственной программы Орловской области «Повышение эффективности государственного и муниципального управления в Орловской области, поддержка институтов гражданского общества»: постановление Правительства Орловской области от 12 сент. 2019 г. № 520.

Таблица 3. Отражение критериев качества государственного управления в системе показателей результативности региональных государственных программ

Table 3. Criteria of the public governance quality in the efficiency indicator system of the regional state programs

Сфера реализации государственной программы	Обоснованность государственного вмешательства	Результативность государственного управления	Эффективность государственного управления
Государственное управление в целом	Доля граждан, доверяющих деятельности органов исполнительной государственной власти области, от общего числа опрошенных	– Уровень удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти (в т.ч. по отдельным органам власти); – доля органов исполнительной государственной власти области, получивших положительную сводную оценку деятельности населением области; – место региона в рейтинге по комплексной оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ	Показатели, отражающие соотношение результатов (выгод) и затрат, отсутствуют
Выработка государственной политики и регулирование	Доля проектов нормативно-правовых актов, прошедших процедуру ОРВ	Показатели, характеризующие результативность, отсутствуют	Показатели, отражающие соотношение результатов (выгод) и затрат, отсутствуют
Государственные услуги	Показатели, отражающие обоснованность государственных услуг, не учитываются	Используются показатели Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601, отражающие удовлетворенность граждан оказанием государственных и муниципальных услуг (в целом и в МФЦ), их доступность в режиме «одного окна», сроки оказания услуг, время ожидания в очереди. Отсутствуют показатели, характеризующие цифровизацию предоставления государственных услуг (за исключением госпрограммы Калужской области)	Показатели, отражающие соотношение результатов (выгод) и затрат, отсутствуют
Контрольно-надзорная деятельность	Доля регламентированных контрольно-надзорных и разрешительных функций	Показатели, отражающие конечные результаты контрольно-надзорной деятельности, отражающие снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям и снижение издержек, связанных с государственным контролем, для бизнеса в региональных программах не используются	Показатели, отражающие соотношение результатов (выгод) и затрат, отсутствуют
Управление государственным имуществом	Обоснованность управления государственным имуществом не оценивается	Результативность оценивается главным образом как увеличение доходности от использования регионального имущества и увеличение имущества, вовлеченного в хозяйственный оборот, при этом отсутствует оценка обеспеченности государственным имуществом для обеспечения эффективной реализации государственных функций	Показатели, отражающие соотношение результатов (выгод) и затрат, отсутствуют
Управление финансами	Обоснованность управления государственными финансами не оценивается	– Отношение государственного долга к общему объему доходов областного бюджета; – доля расходов бюджета, формируемых в рамках государственных программ; – доходы бюджета на душу населения	Показатели, отражающие соотношение результатов (выгод) и затрат, отсутствуют

Сфера реализации государственной программы	Обоснованность государственного вмешательства	Результативность государственного управления	Эффективность государственного управления
Государственная гражданская служба	Критерий обоснованности (в т. ч. беспристрастности и независимости государственных служащих) не используется	<ul style="list-style-type: none"> – Доля руководителей органов исполнительной государственной власти области с высокой степенью достижения результата оценки эффективности их деятельности; – доля гражданских служащих, оценивших условия и результаты своей работы, морально-психологический климат в коллективе не ниже оценки «удовлетворительно»; – уровень удовлетворенности государственных гражданских служащих области, принявших участие в мероприятиях по профессиональному развитию, качеством обучения 	Показатели, отражающие соотношение результатов (выгод) и затрат, отсутствуют
Антикоррупционная деятельность	<ul style="list-style-type: none"> – Количество выявленных коррупционных факторов в проектах нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований; – доля лиц, сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера которых опубликованы, в общем количестве лиц, обязанных представить сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, подлежащие опубликованию» 	<ul style="list-style-type: none"> – Доля граждан, сталкивающихся с проявлением коррупции, в общем количестве граждан и организаций, принявших участие в социологических исследованиях; – доля граждан, положительно оценивающих принятые меры по противодействию коррупции; – уровень коррупции по оценке предпринимателей и руководителей коммерческих организаций, полученный посредством проведения социологических исследований по вопросам коррупции; – уровень коррупции по оценке граждан, полученный посредством проведения социологических исследований по вопросам коррупции 	Показатели, отражающие соотношение результатов (выгод) и затрат, отсутствуют

Полнота отражения критериев качества государственного управления различается по сферам реализации государственных программ. Так, при оценке государственного управления в целом используются показатели, отражающие доверие к власти (которое в той или иной степени может свидетельствовать об обоснованности государственного вмешательства) и удовлетворенность ее деятельностью (что отражает результативность деятельности органов государственной власти). Например, в Вологодской области используются показатели «доля граждан, доверяющих деятельности органов исполнительной государственной власти области, от общего числа опрошенных» и «доля органов исполнительной государственной власти области, получивших положительную сводную оценку деятельности населением области» (рассчитывается в рамках реализации

проекта «Команда губернатора: Ваша оценка»); в Калининградской области – показатель «уровень удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти Калининградской области»; в Республике Бурятия – показатели «удовлетворенность населения деятельностью главы Республики Бурятия» и «удовлетворенность населения деятельностью Правительства Республики Бурятия». Отметим, что подобные показатели отражены не во всех государственных программах, направленных на совершенствование государственного управления, а в некоторых случаях, исходя из планируемой динамики показателей, какие-либо улучшения по ним не планируются.

В некоторых регионах в качестве сводной характеристики результативности государственного управления используются показатели, отражающие место субъекта РФ

во всероссийских рейтингах (Амурская область, г. Севастополь). Такие показатели ближе к доминирующему в российских исследованиях подходу, предполагающему оценку качества государственного управления по конечным общественно значимым результатам, поскольку данные рейтинги учитывают развитие экономики и социальной сферы в целом. В то же время изменение места в рейтинге может быть связано не с объективным изменением ситуации в конкретном регионе, а с изменениями в других субъектах – участниках рейтинга, что снижает информативность подобных показателей для принятия управленческих решений.

По направлению «выработка государственной политики» выявлен показатель, способствующий повышению обоснованности государственного вмешательства (доля проектов нормативно-правовых актов, прошедших процедуру ОРВ), однако показатели результативности и эффективности реализации данного типа государственных функций отсутствуют.

По направлению «предоставление государственных и муниципальных услуг» во многих проанализированных программах используются показатели, предусмотренные указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (Липецкая область, Архангельская область, Амурская область, Калужская область, Республика Бурятия, Смоленская область, Пермский край и др.), характеризующие удовлетворенность населения качеством предоставления государственных, муниципальных и дополнительных услуг, в т. ч. в формате многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, долю граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, долю граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, среднее время ожидания в очереди при обращении заявителя для по-

лучения государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», среднее число обращений представителей бизнес-сообщества в орган исполнительной государственной власти области для получения одной государственной услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности и т. д. В некоторых регионах такие показатели отнесены только к качеству оказания отдельных видов государственных услуг (например, в Чувашской республике и Томской области – только услуг, оказываемых органами ЗАГС). Распространенной является и практика отдельной оценки качества оказания государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах (подобные показатели отражены в программах Бурятии, Чувашии, Архангельской, Липецкой, Новгородской, Смоленской областей и Санкт-Петербурга).

В некоторых государственных программах плановые значения таких показателей на весь срок реализации указываются на уровне целевых значений, установленных указом к 2014 и 2018 гг. соответственно (Архангельская, Вологодская, Калужская, Липецкая области). В государственных программах Новгородской области, Чувашской Республики, Санкт-Петербурга, Смоленской области, Пермского края и Республики Бурятия плановые значения таких показателей предполагают улучшение достигнутого уровня.

Можно отметить, что регионы в своих государственных программах не используют показатели указа Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Так, только в государственной программе Амурской области фигурирует показатель, отражающий исполнение данного указа, – «место Амурской области в рейтинге регионов Российской Федерации по комплексной оценке эффективности деятельности

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Несмотря на активное внимание вопросам цифровизации государственных услуг, показатель в данной сфере был выявлен только в одной региональной государственной программе (Калужская область).

Одной из проблемных сфер в части обеспечения качества государственного управления является контрольно-надзорная деятельность. С 2016 г. на федеральном уровне реализуется приоритетная программа, направленная на реформирование государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, ключевой целью которой является снижение уровня причинения вреда охраняемым законом ценностям при снижении административных издержек бизнеса и повышении качества администрирования контрольно-надзорных функций. Анализ показателей региональных государственных программ по данному направлению показывает, что ни в одной из них не отражены конечные результаты реформы контрольно-надзорной деятельности. Использование таких показателей, как «доля проверок, осуществляемых по приоритетным видам регионального государственного контроля (надзора), информация о которых вносится в единый реестр проверок с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия, в общем количестве указанных проверок» (государственные программы Вологодской, Калужской, Новгородской и Смоленской областей), «расширение перечня видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход» (Новгородская область), «доля совместных проверок в общем количестве плановых проверок, проведенных органами исполнительной государственной власти области, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора)» (Смоленская область) отражают организацию контрольно-надзорной деятельности, но не ее конечные результаты.

По остальным основным направлениям реализации региональных государственных программ в сфере совершенствования государственного управления в той или иной степени отражены показатели результативности, однако отсутствуют показатели эффективности и обоснованности (за исключением антикоррупционной деятельности, для оценки которой также используются показатели, отражающие обоснованность государственного вмешательства, например, наличие либо отсутствие коррупциогенных факторов; равное применение требований к публикации информации о доходах и т. п.).

Успешность реализации государственной программы в немалой степени зависит и от своевременного предотвращения рисков, оказывающих негативное влияние на достижение запланированных результатов, в том числе достижение целевых значений показателей, реализацию программных мероприятий, например, на качественное и своевременное оказание государственных услуг; результативное осуществление контрольно-надзорных функций; разработку качественной государственной политики и т. д.

Половина рассмотренных государственных программ (12 из 24) содержит описание таких рисков и путей их минимизации. В некоторых регионах (Саратовская область, Томская область, Республика Бурятия, Магаданская область, Севастополь) риски разделены на внешние и внутренние. К внешним рискам разработчики относят: возникновение на территории области чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, замедление темпов экономического развития, изменение федерального законодательства и иные факторы, не зависящие от ответственного исполнителя государственной программы. К внутренним рискам относятся недофинансирование реализации государственной программы, принятие неверных управленческих решений, избыточные требования нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и др.

Интересен пример Амурской области¹, где риски классифицированы по категориям – макроэкономические, финансовые, правовые и управленческие риски, а также выделены специфические риски для сфер реализации государственной программы. В государственных программах Новгородской области, Пермского края, Алтайского края, Сахалинской области риски на группы не делятся. Например, в государственной программе Пермского края² выделены такие основные риски, как преобладание ведомственных подходов к разработке и реализации государственных программ и проектов, низкая степень межведомственной и межуровневой координации, низкая культура проектного управления в органах государственной власти, высокая текучесть специалистов, обученных проектному управлению, противоречие ведомственного и проектного подходов в системе управления.

Ранжирование рисков по степени негативного влияния на реализацию государственной программы (высокий, средний или умеренный, низкий) осуществлено в государственных программах Республики Хакасии, Саратовской и Тверской областей, г. Севастополя.

Основные способы минимизации рисков, предлагаемые разработчиками, можно разделить на следующие группы:

– административные (создание эффективной системы управления на основе четкого распределения функций, полномочий и ответственности исполнителей государственной программы, своевременное принятие управленческих решений при возникновении тенденции роста рисков, мониторинг исполнительской дисциплины и максимальное использование внутренних ресурсов для реализации ос-

новных направлений государственной программы и др.);

– финансовые (контроль расходования выделенных на реализацию государственной программы финансовых средств, применение мер внутреннего финансового контроля, определение приоритетов для первоочередного финансирования и перераспределение объемов финансирования в зависимости от динамики и темпов достижения поставленных целей, достаточное и своевременное финансирование мероприятий государственной программы и др.);

– нормативные (разработка и внесение изменений в региональное законодательство, мониторинг планируемых изменений в федеральном законодательстве в сферах реализации государственной программы);

– программные (детальное планирование хода реализации государственной программы, своевременная актуализация ежегодных планов реализации, осуществление мониторинга (оценки эффективности) реализации государственной программы на постоянной основе с заданной периодичностью, своевременная корректировка основных параметров государственной программы (показатели, финансирование, мероприятия) на основе полученных в ходе мониторинга (оценки эффективности) данных).

Таким образом, в большинстве случаев предлагаемые меры минимизации рисков связаны с совершенствованием механизмов управления реализацией программ, своевременным выявлением и корректировкой проблем в их реализации. Мер, направленных на развитие компетенций гражданских служащих и стимулирование результативности их деятельности, а также мер, направленных на минимизацию негативного воздействия внешних факторов (например, по созданию резервов, повышению устойчивости государственных информационных систем, страхованию рисков и т. п.), в проанализированных государственных программах не выявлено.

¹ Об утверждении государственной программы Амурской области «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и управления Амурской области»: постановление Правительства Амурской области от 25 сент. 2013 г. № 442.

² Об утверждении государственной программы Пермского края «Общество и власть»: постановление Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1326-п.

Заключение

Анализ зарубежных и российских подходов к определению и оценке качества государственного управления позволяет сформулировать три его ключевых критерия – обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность. Данные критерии позволяют обобщить подходы к качеству государственного управления, выработанные в рамках самых различных парадигм – «веберовского государства», «нового государственного управления» и «нового общественно-государственного управления». Обобщающий характер данных критериев позволяет использовать их как основу для анализа региональных подходов к повышению качества государственного управления.

Проведенный анализ региональных государственных программ, направленных на совершенствование государственного управления, выявил существенные межрегиональные различия в сферах их реализации, ответственных за их выполнение, а также в подходах к измерению результатов таких программ. Несмотря на комплексный характер большинства проанализированных программ, ни одна из них не позволяет оценить прогресс территории в улучшении всех ключевых критериев качества государственного управления – повышении обоснованности государственного вмешательства, результативности и эффективности деятельности государственных органов. Возможность оценки всех трех критериев не обеспечена ни по одному из основных направлений (сфер реализации) государственных программ.

Не по всем ключевым направлениям совершенствования государственного управления используются показатели, позволяющие оценить достижение конечных общественно значимых результатов. Ни по одному из ключевых направлений совершенствования государственного управления не используются показатели эффективности, отражающие соотношение затрат и выгод от реализации административных реформ. Такой результат резко контрастирует с целями государственных

программ по «повышению эффективности государственного управления».

В ходе анализа выявлены неоднократные случаи отсутствия какой-либо плановой динамики значений показателей государственных программ. Фактически в этом случае получается, что обещанное в целях государственных программ «совершенствование государственного управления» сводится к поддержке достигнутого уровня без какого-либо дальнейшего улучшения.

В 50% проанализированных региональных государственных программ выявлены риски их реализации и пути минимизации рисков, однако, как правило, такие пути не связаны с принятием специальных мер (например, страхованием рисков, созданием резервов и пр.), а фактически предполагают меры по повышению качества управления программами. Реальные меры по минимизации влияния внешних рисков отсутствуют.

Следует отметить, что выявленные проблемы во многом обусловлены фрагментарностью стратегических документов в сфере совершенствования и реформирования государственного управления на федеральном уровне, а некоторые из них (в т. ч. отсутствие динамики в плановых значениях показателей) характерны и для некоторых государственных программ федерального уровня.

Проведенный анализ показывает, что необходимо дальнейшее совершенствование региональных программ и повышение их ориентации на ключевые критерии качества государственного управления. Необходимы как конкретизация формулировок целей и задач государственных программ, так и существенная коррекция показателей, используемых для измерения прогресса в их реализации.

В условиях резкого ужесточения бюджетных ограничений особое внимание необходимо уделять показателям эффективности реализации программ, отражающим соотношение достигаемых результатов и затрачиваемых ресурсов. К таким показателям, в частности, могут быть отнесены трансакционные издержки, связан-

ные с оказанием государственных услуг и осуществлением наиболее массовых государственных функций, в том числе контрольно-надзорных. Введение практики измерения и оценки транзакционных издержек также позволит оценивать эффект от цифровой трансформации государственного управления [40].

Необходимо и дальнейшее развитие подходов к оценке результативности государственного управления на региональном уровне. Особенно актуально данное направление в отношении совершенствования контрольно-надзорной деятельности, где основным содержанием показателей результативности должны стать минимизация частоты и масштабов причинения вреда охраняемым законом ценностям, а также снижение издержек бизнеса, связанных с осуществлением регионального государственного контроля.

Пандемия коронавируса и беспрецедентные меры, предпринимаемые правительствами практически всех стран мира, по ограничению распространения инфекции, запустившие очередной мировой финансово-экономический кризис, повышают актуальность вопросов управления рисками во всех областях, в том числе в сфере государственного управления. Уже сегодня очевидно, что набор предусмотренных региональными государственными программами антикризисных мер не обеспечивает устойчивого оказания государственных и муниципальных услуг населению и требует существенного пересмотра. При этом сохранение качества государ-

ственного управления и ключевых показателей доверия граждан власти являются важными (хотя и не единственными) условиями успешного преодоления кризисных явлений.

Новизна исследования связана как с теоретическим объяснением обоснованности государственного вмешательства, его результативности и эффективности как ключевых критериев качества государственного управления исходя из основных парадигм государственного управления, так и с применением данных критериев как основы для системного анализа региональных стратегических документов (государственных программ) в данной сфере. Полученные по итогам исследования результаты могут использоваться как в рамках разработки и дальнейшей реализации региональных государственных программ, направленных на совершенствование государственного управления, так и для разработки стратегических документов в данной сфере на федеральном уровне.

Среди перспективных направлений будущих исследований следует отметить анализ и оценку степени реализации обоснованных в статье критериев качества государственного управления в стратегических документах, в том числе в стратегиях, программах и национальных проектах на уровне Российской Федерации. Научный и практический интерес представляют и сравнительные исследования использования критериев качества государственного управления в практике зарубежных стран.

Благодарности

Статья подготовлена в рамках государственного задания на выполнение научно-исследовательских работ РАНХиГС.

Список литературы

1. *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.* Institutions as the fundamental cause of long-run growth // *Handbook of Economic Growth*. N. Y.: Elsevier. 2005. Vol. 1A. P. 386–472. doi: 10.1016/S1574-W84(05)OloW.
2. *Ослунд А.* Почему могут снизиться темпы роста в странах с развивающейся рыночной экономикой? // *Экономическая политика*. 2014. № 1. С. 7–34.
3. *Медведев Д.А.* Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // *Вопросы экономики*. 2018. № 10. С. 5–28.

4. Erlingsson G.O., Lundasen S.W. When state-level institutions cannot tell the whole story: An inquiry into municipal variations in quality of government // *Governance* (электронный научный журнал). 2019. doi: 10.1111/gove.12463.
5. Baldini M., Peragine V., Silvestri L. Quality of government and subjective poverty in Europe // *CESifo Economic Studies*. 2018. № 64 (3). P. 371–395. doi: 10.1093/cesifo/ifx023.
6. Hauner D. Explaining differences in public sector efficiency: Evidence from Russia's regions // *World Development*. 2008. № 36 (10). P. 1745–1765. doi: 10.1016/j.worlddev.2007.09.011.
7. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014. № 1. С. 8–51.
8. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2010. № 3. С. 36–72.
9. Южаков В.Н., Таланина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Дело, 2020. 149 с.
10. Evans P., Rauch J.E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth // *American Sociological Review*. 1999. Vol. 64. № 5. P. 748–765. doi: 10.2307/2657374.
11. Rothstein B., Teorell J. What is quality of government? A theory of impartial government institutions // *Governance*. 2008. № 21 (2). P. 165–190. doi: 10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x.
12. Fukuyama F. What is governance? // *Governance*. 2013. № 26 (3). P. 347–368. doi: 10.1111/gove.12035.
13. Калашиников К.Н. Качество государственного управления: критерии оценок в сравнительно-территориальных фреймах // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2017. Т. 10, № 5. С. 51–65. doi: 10.15838/esc.2017.5.53.4.
14. Agnafors M. Quality of government: Toward a more complex definition // *American Political Science Review*. 2013. № 107 (3). P. 433–445. doi: 10.1017/S0003055413000191.
15. Pollitt C., Dan S. The impacts of the new public management in Europe – A meta-analysis. 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/321027230_The_Impacts_of_the_New_Public_Management_in_Europe_-_A_Meta-Analysis (дата обращения: 15.03.2020).
16. Cappelli L., Guglielmetti R., Mattia G., Merli R., Renzi M. F. Peer evaluation to develop benchmarking in the public sector // *Benchmarking*. 2011. № 18 (4). P. 490–509. doi: 10.1108/14635771111147605.
17. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues // *Hague Journal on the Rule of Law*. 2011. № 3 (2). P. 220–246. doi: 10.1017/S1876404511200046.
18. Rotberg R.I. Good governance means performance and results // *Governance*. 2014. № 27 (3). P. 511–518. doi: 10.1111/gove.12084.
19. Osborne S.P. The new public governance? // *Public Management Review*. 2006. № 8 (3). P. 377–387. doi: 10.1080/14719030600853022.
20. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // *Экономическая политика*. 2014. № 5. С. 191–207.
21. Зинченко И.Ю. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // *Социально-экономические явления и процессы*. 2014. № 1 (59). С. 14–18.
22. Еремина С.Л., Петров А.В. Качество государственного управления. Измерение и условия достижения // *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2015. № 4 (32). С. 41–63. doi: 10.17223/19988648/32/3.
23. Воробьев А.А. Качество жизни как показатель эффективности государственного управления // *Международный научно-исследовательский журнал*. 2016. № 6-1 (48). С. 18–21. doi: 10.18454/IRJ.2016.48.056.
24. Денисенко В.А., Катаева А.Н. Показатели смертности как частные критерии эффективности регионального управления // *Тренды и управление*. 2017. № 1. С. 53–60.
25. Борисов Д.А. Какова эффективность государственного управления на региональном уровне? // *ЭКО*. 2018. № 2 (524). С. 117–130.
26. Чичерин А.Е. Методический подход к оценке эффективности государственного управления экономикой региона // *Современная экономика: проблемы и решения*. 2019. № 5 (113). С. 48–54. doi: 10.17308/meps.2019.5/2106.

27. Загарских В.В. Оценка развития государственного риск-менеджмента в регионе // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 12 (435). С. 46–62.
28. Бабич И.В. Необходимость эффективной региональной долговой политики как основа качества системы управления // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. № 3(42). С. 86–89.
29. Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации. М.: Дело, 2016. 172 с.
30. Кузнецова Е.Г., Горин И.А. Практика применения проектного подхода к реализации государственных программ развития региона // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2017. № 2. С. 31–37.
31. Кожевников С.А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти // Вопросы территориального развития. 2016. № 5 (35). URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/2037> (дата обращения: 15.03.2020).
32. Плотников В.А., Федотова Г.В. Оценка результатов регионального развития методами государственного контроля // Экономика и управление. 2014. № 12 (110). С. 23–30.
33. Каминский В.С. Общественное мнение как индикатор эффективности государственного управления // Проблемы развития территории. 2015. № 5 (79). С. 97–110.
34. Большакова Ю.М. Эффективность государственного управления и региональных институтов власти в оценках населения // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 2018. Т. 24, № 3. С. 150–168. doi: 10.24290/1029-3736-2018-24-3-150-168.
35. Загайнова Е.А. Качество взаимодействия граждан и власти: региональное измерение // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 11-2. С. 92–102. doi: 10.17513/vaael.825.
36. Паздникова Н.П. Вопросы оценки социальной эффективности программно-целевого развития региона // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2019. № 1. С. 219–232. doi: 10.15593/2224-9354/2019.1.19.
37. Andrews R., Boyne G.A., Walker R.M. Strategy content and organizational performance: An empirical analysis // Public Administration Review. 2006. № 66 (1). P. 52–63. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00555.x.
38. Ерженин Р.В. Цели в управлении региональными финансами: логико-содержательный анализ государственных программ // Управленческие науки. 2019. Т. 9, № 2. С. 50–61. doi: 10.26794/2304-022X-2019-9-2-50-61.
39. Chun Y.H., Rainey H.G. Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies // Journal of Public Administration Research and Theory. 2005. № 15 (4). P. 529–557. doi: 10.1093/jopart/mui030.
40. Добролюбова Е.И. Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации: обзор зарубежного опыта и перспективы для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 70–93.

Статья поступила в редакцию 11.04.2020, принята к печати 03.06.2020

Сведения об авторах

Добролюбова Елена Игоревна – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия, 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1; e-mail: dobrolyubova-ei@ganepa.ru).

Старостина Александра Николаевна – младший научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия, 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1; e-mail: starostina-an@ranepa.ru).

Acknowledgements

The research was carried out under the Russian government assignment of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

References

1. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. *Handbook of Economic Growth*. N. Y.: Elsevier, 2005, vol. 1A, pp. 386–472. doi: 10.1016/S1574-W84(05)01010-1.
2. Åslund A. Pochemu mogu snizit'sya tempy rosta v stranakh s razvivayushcheisya rynochnoi ekonomikoi? [Why growth in emerging economies is likely to fall?]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2014, no. 1, pp. 7–34. (In Russian).
3. Medvedev D.A. Rossiya-2024: Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya [Russia-2024: The strategy of social and economic development]. *Voprosy ekonomiki* [Economy Issues], 2018, no. 10, pp. 5–28. (In Russian).
4. Erlingsson G.O., Lundasen S.W. When state-level institutions cannot tell the whole story: An inquiry into municipal variations in quality of government. *Governance* (online scientific journal), 2019. doi: 10.1111/gove.12463.
5. Baldini M., Peragine V., Silvestri L. Quality of government and subjective poverty in Europe. *CESifo Economic Studies*, 2018, no. 64 (3), pp. 371–395. doi: 10.1093/cesifo/ixf023.
6. Hauner D. Explaining differences in public sector efficiency: Evidence from Russia's regions. *World Development*, 2008, no. 36 (10), pp. 1745–1765. doi: 10.1016/j.worlddev.2007.09.011.
7. Klimenko A.V. Desyatiletie administrativnoi reformy: rezul'taty i novye vyzovy [The decade of administrative reform: Results and new challenges]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2014, no. 1, pp. 8–51. (In Russian).
8. Barabashev A.G., Klimenko A.V. Retrospektivnyi analiz osnovnykh napravlenii modernizatsii sistemy gosudarstvennogo upravleniya i gosudarstvennoi sluzhby [Retrospective analysis of the core improved areas of the public governance and public service system]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2010, no. 3, pp. 36–72. (In Russian).
9. Yuzhakov V.N., Talapina E.V., Dobrolyubova E.I., Tikhomirov Yu.A. *Initsiativnyi proekt zakona ob obespechenii kachestva gosudarstvennogo upravleniya* [Pilot project of a law on the quality of the public governance]. Moscow, Delo Publ., 2020. 149 p. (In Russian).
10. Evans P., Rauch J.E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 1999, vol. 64, no. 5, pp. 748–765. doi: 10.2307/2657374.
11. Rothstein B., Teorell J. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 2008, no. 21 (2), pp. 165–190. doi: 10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x.
12. Fukuyama F. What is governance? *Governance*, 2013, no. 26 (3), pp. 347–368. doi: 10.1111/gove.12035.
13. Kalashnikov K.N. Kachestvo gosudarstvennogo upravleniya: kriterii otsenok v sravnitel'no-territorial'nykh freimakh [Public administration quality: Assessment criteria in comparative territorial frames]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2017, vol. 10, no. 5, pp. 51–65. (In Russian). doi: 10.15838/esc.2017.5.53.4.
14. Agnafors M. Quality of government: Toward a more complex definition. *American Political Science Review*, 2013, vol. 107, iss. 3, pp. 433–445. doi: 10.1017/S0003055413000191.
15. Pollitt C., Dan S. The impacts of the new public management in Europe – A meta-analysis. 2011. Available at: https://www.researchgate.net/publication/321027230_The_Impacts_of_the_New_Public_Management_in_Europe_-_A_Meta-Analysis (accessed 15.03.2020).
16. Cappelli L., Guglielmetti R., Mattia G., Merli R., Renzi M.F. Peer evaluation To develop benchmarking in the public sector. *Benchmarking*, 2011, no. 18 (4), pp. 490–509. doi: 10.1108/146357711111147605.
17. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2011, no. 3 (2), pp. 220–246. doi: 10.1017/S1876404511200046.
18. Rotberg R.I. Good governance means performance and results. *Governance*, 2014, no. 27 (3), pp. 511–518. doi: 10.1111/gove.12084.

19. Osborne S.P. The new public governance? *Public Management Review*, 2006, no. 8 (3), pp. 377–387. doi: 10.1080/14719030600853022.
20. Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Aleksandrov O.V. Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: starye retsepty ili novaya model'? [Performance management in public administration: Old recipes or a new model?] *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2014, no. 5, pp. 191–207. (In Russian).
21. Zinchenko I.Yu. Otsenka effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub'ektov RF [Performance evaluation of the executive bodies in the RF constituents]. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy* [Social-economic Phenomena and Processes], 2014, no. 1 (59), pp. 14–18. (In Russian).
22. Eremina S.L., Petrov A.V. Kachestvo gosudarstvennogo upravleniya. Izmerenie i usloviya dostizheniya [Quality of public administration: The measurement and conditions for achieving it]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika* [Tomsk State University Journal of Economics], 2015, no. 4 (32), pp. 41–63. (In Russian). doi: 10.17223/19988648/32/3.
23. Vorob'ev A.A. Kachestvo zhizni kak pokazatel' effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Quality of life as an indicator of governance effectiveness]. *Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal* [International research journal], 2016, no. 6-1 (48), pp. 18–21. (In Russian). doi: 10.18454/IRJ.2016.48.056.
24. Denisenko V.A., Kataeva A.N. Pokazateli smertnosti kak chastnye kriterii effektivnosti regional'nogo upravleniya [Mortality figures as specific criteria for regional governance performance]. *Trendy i upravlenie* [Trends and Governance], 2017, no. 1, pp. 53–60. (In Russian).
25. Borisov D.A. Kakova effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya na regional'nom urovne? [What is the effectiveness of public administration at the regional level?]. *EKO* [ECO], 2018, no. 2 (524), pp. 117–130. (In Russian).
26. Chicherin A.E. Metodicheskii podkhod k otsenke effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoï regiona [Methodological approach to efficiency evaluation public administration of region economy]. *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya* [Modern Economics: Problems and Solutions], 2019, no. 5 (113), pp. 48–54. (In Russian). doi: 10.17308/meps.2019.5/2106.
27. Zagarskikh V.V. Otsenka razvitiya gosudarstvennogo risk-menedzhmenta v regione [Assessment of the development of risk management of the state in the region]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional Economics: Theory and Practice], 2016, no. 12 (435), pp. 46–62. (In Russian).
28. Babich I.V. Neobkhodimost' effektivnoi regional'noi dolgovoi politiki kak osnova kachestva sistemy upravleniya [The need for an effective regional debt policy as a basis for quality management system]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta* [Vestnik of Saratov State Socio-Economic University], 2012, no. 3(42), pp. 86–89. (In Russian).
29. Dobrolyubova E.I., Klochkova E.N., Yuzhakov V.N. Gosudarstvennye programmy v regionakh: analiz praktiki i rekomendatsii [State programs in the regions: Practices analysis and recommendations]. Moscow, Delo Publ., 2016, 172 p. (In Russian).
30. Kuznetsova E.G., Gorin I.A. Praktika primeneniya proektnogo podkhoda k realizatsii gosudarstvennykh programm razvitiya regiona [Practices of project approach application to the state programs of the region development]. *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki* [Fundamental and Applied Researches of the Cooperative Sector of the Economy], 2017, no. 2, pp. 31–37. (In Russian).
31. Kozhevnikov S.A. Proektnoe upravlenie kak instrument povysheniya effektivnosti deyatel'nosti organov gosudarstvennoi ispolnitel'noi vlasti [Project management as a tool for enhancing the performance of government executive bodies]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Territorial Development Issues], 2016, no. 5 (35). Available at: <http://vtr.isert-ran.ru/article/2037> (accessed 15.03.2020).
32. Plotnikov V.A., Fedotova G.V. Otsenka rezul'tatov regional'nogo razvitiya metodami gosudarstvennogo kontrolya [Evaluation of the impact of state control on regional development]. *Ekonomika i upravlenie* [Economics and Management], 2014, no. 12 (110), pp. 23–30. (In Russian).
33. Kaminskii V.S. Obshchestvennoe mnenie kak indikator effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Public opinion as an indicator of the state management efficiency]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory's Development], 2015, no. 5 (79), pp. 97–110. (In Russian).
34. Bol'shakova Yu.M. Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya i regional'nykh institutov vlasti v otsenkakh naseleniya [Effectiveness of public administration and regional power institutions in population estimates]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 18. Sotsiologiya i politologiya* [Moscow State University Bulletin. Series 18. Sociology and Political Science], 2018, vol. 24, no. 3, pp. 150–168. (In Russian). doi: 10.24290/1029-3736-2018-24-3-150-168.

35. Zagainova E.A. Kachestvo vzaimodeistviya grazhdan i vlasti: regional'noe izmerenie [Quality of interaction between citizens and authorities: Regional context]. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava* [Bulletin of Altay Academy of Economics and Law], 2019, no. 11-2, pp. 92–102. (In Russian). doi: 10.17513/vaael.825.
36. Pazdnikova N.P. Voprosy otsenki sotsial'noi effektivnosti programmno-tselevogo razvitiya regiona [Assessment of social efficiency of the region's program-and-target development]. *Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politekhnicheskogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie nauki* [PNRPU Sociology and Economics Bulletin], 2019, no. 1, pp. 219–232. (In Russian). doi: 10.15593/2224-9354/2019.1.19.
37. Andrews R., Boyne G.A., Walker R.M. Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 2006, no. 66 (1), pp. 52–63. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00555.x.
38. Erzhenin R.V. Tseli v upravlenii regional'nymi finansami: logiko-soderzhatel'nyi analiz gosudarstvennykh programm [Goals in the management of regional finances: A logical-content analysis of state programs]. *Upravlencheskie nauki* [Management Sciences in Russia], 2019, vol. 9, no. 2, pp. 50–61. (In Russian). doi:10.26794/2304-022X-2019-9-2-50-61.
39. Chun Y.H., Rainey H.G. Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, no. 15 (4), pp. 529–557. doi: 10.1093/jopart/mui030.
40. Dobrolyubova E.I. Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam v epokhu tsifrovoy transformatsii: obzor zarubezhnogo opyta i perspektivy dlya Rossii [Performance management in public administration in the digital era: Review of international practices and prospects for Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2018, no. 4, pp. 70–93. (In Russian).

Received April 11, 2020; accepted June 03, 2020

Information about the Authors

Dobrolyubova Elena Igorevna – Candidate of Economic Sciences, Lead Researcher, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Prospect Vernadskogo, 82, bldg 1, Moscow, Russia, 119571; e-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru).

Starostina Alexandra Nikolaevna – Junior Researcher, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Prospect Vernadskogo, 82, bldg 1, Moscow, Russia, 119571; e-mail: starostina-an@ranepa.ru).

Просьба ссылаться на эту статью в русскоязычных источниках следующим образом:

Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. Повышение качества государственного управления в региональных государственных программах // Вестник Пермского университета. Сер. «Экономика». 2020. Том 15. № 2. С. 231–252. doi: 10.17072/1994-9960-2020-2-231-252

Please cite this article in English as:

Dobrolyubova E.I., Starostina A.N. Improving public governance quality in regional state programs. *Perm University Herald. Economy*, 2020, vol. 15, no. 2, pp. 231–252. doi: 10.17072/1994-9960-2020-2-231-252