

УДК 338.242

*С.А. Братченко*

## ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Решение масштабных социальных, экономических и технологических задач, стоящих перед страной, требует кардинального повышения качества государственного управления. В статье было дано определение понятия «качество государственного управления», а также показано, что основополагающая причина имеющего место низкого качества государственного управления заключается в том, что в текущей практике при решении государственных задач (достижении государственных целей) критерием успешности управления выступает не качество управления, а результативность. Выделяются основные факторы, от которых зависит качество государственного управления в Российской Федерации. Первый блок факторов составляют управленческие факторы. Показано, что именно дисфункция основных функций управления (планирования, мотивации и контроля) во многом определяет низкое качество государственного управления в РФ. Для повышения качества государственного управления необходимо также активно задействовать в практике государственного управления функцию целеполагания, а также начать формирование эффективных корректирующих правовых (законодательных) механизмов. Влияние трансплантированных институтов и методологических подходов, используемых в практике государственного управления и существенно влияющих на качество государственного управления, не нашли отражение в статье.

*Ключевые слова:* качество государственного управления, результативность государственного управления, факторы качества государственного управления, дисфункция функций управления, дисфункция планирования, дисфункция мотивации, дисфункция контроля, функция целеполагания, правовые (законодательные) корректирующие механизмы.

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-2-186-195

### Введение

Проблема низкого качества государственного управления в настоящее время волнует всех – политиков, ученых, бизнесменов и «простых» граждан. Президент в своем последнем Послании к Федеральному собранию недвусмысленно указывает на то, что решение масштабных социальных, экономических и технологических задач, стоящих перед страной, требует нового качества государственного управления (ГУ) [1]. Исполнительная власть разделяет озабоченность относительно низкого качества ГУ, в середине октября 2020 г. председатель Правительства РФ анонсировал оптимизацию системы ГУ<sup>1</sup>. Тезис о необходимости повышения качества ГУ для дальнейшего социально-экономического развития России и повышения ее конкурентоспособности в глобальном мире поддерживают такие ведущие ученые-экономисты, как В.М. Полтерович [2. С. 5, 10], Р.С. Гринберг [3], Е.Б. Ленчук [4. С. 115-116], А.Е. Городецкий [5. С. 136]. Центр стратегических разработок считает тему качества ГУ столь важной, что посвятил ей отдельный доклад [6].

Для решения этой насущной практической задачи требуется четкое понимание как содержания категории «качество государственного управления», так и факторов, от которых оно зависит. Выявление основных факторов, определяющих качество государственного управления, и является целью данной работы.

### 1. Качество государственного управления: понятийный аппарат и краткий обзор основных подходов

В современной литературе, посвященной вопросам качества государственного управления, наблюдается некоторая коллизия. С одной стороны, говорится о необходимости повышения качества государственного управления в Российской Федерации. Однако когда заходит речь о содержательной стороне вопроса, о том, в чем заключается сущность категории «качество государственного управле-

<sup>1</sup> URL: <https://www.interfax.ru/russia/737259>.

ния», то в качестве ответа предлагаются западные интерпретации этого понятия – чаще всего это либо концепция *New Public Management (NPM, Нового государственного менеджмента, НГМ)*, либо парадигма *Good Governanace (GG, достойного, добросовестного, хорошего, эффективного управления)*, либо иные индикативные инструменты.

В работе [7] было проанализировано содержание этих концепций. Вкратце: Новый государственный менеджмент сужает область государственного управления до предоставления государству управления социально-экономическим развитием, внешнюю политику, вопросы национальной безопасности, etc. Опирающаяся на индикативный подход концепция Достойного управления характеризует скорее качество государства, чем качество управления (предполагающего оценку динамики), при этом вопросы экономического развития не являются предметом внимания в *Good Governance*. Таким образом, обе эти концепции, будучи разработаны для иных целей, лишь частично релевантны задачам данной работы и вряд ли могут помочь нивелировать причины низкого качества государственного управления в России.

Понятие «качество управления» является самостоятельной категорией по отношению к понятиям «результативность» и «эффективность». Более того, и результативность, и эффективность зависят от качества управления [7. С. 83].

Категория «качество управления» характеризует, насколько результаты управленческой деятельности соответствуют цели управления (предназначению объекта управления), и качество управления является мерой этого соответствия. **Качество управления – это мера соответствия результатов управления цели управления** [7. С. 84].

Разница между результативностью и качеством управления заключается в том, что результативность соотносит результаты с набором индикаторов, установленным руководством организации/правительством/министерством и др. (например, «увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов»<sup>2</sup>). Качество управления соотносит результаты с целями или задачами управления («сохранение здоровья и благополучие людей»<sup>2</sup>). В практике управления нередки случаи, когда показатели выполняются, а поставленные цели не достигаются. Поэтому при высокой результативности может наблюдаться низкое качество управления [7. С. 87].

Особенно важным это становится в государственном управлении – здесь необходимо сверять результаты управления не только с формальными индикаторами результативности, установленными в рамках системы ГУ и зафиксированными в бюрократических документах, а прежде всего с тем, насколько решена исходная государственная проблема или задача, насколько результаты управления соответствуют государственным интересам. Содержательно, *в самом общем виде, качество государственного управления является мерой соответствия результатов управления интересам, целям и задачам государства (страны) и общества. В конкретных случаях, при анализе решения какой-либо конкретной государственной задачи, качество государственного управления – это степень решения поставленной задачи* (при условии, если и данная задача, и полученные результаты соответствуют государственным интересам). При оценке качества ГУ необходимо брать во внимание всю совокупность последствий принимаемых и реализуемых государственных решений – в политической, социальной, экономической, экологической и иных областях [7. С. 87-88].

При этом категория «качество» тем и отличается от категории «количества», что в общем случае не имеет количественного выражения (и лишь в отдельных случаях это не так, когда сама цель управления имеет точное количественное измерение: например, если цель формулируется как «повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2030 г.»<sup>2</sup>).

Оценка качества заведомо намного сложнее оценки количественных параметров, а результаты ее неоднозначны. Именно поэтому в практике управления широко используется результативность, опирающаяся на индикативный количественный подход, где индикаторы с большей или меньшей точностью аппроксимируют категорию «качество». При этом набор индикаторов различается от задачи к задаче, в том числе для государственного управления. Вряд ли возможно составить универсальный набор индикаторов, аппроксимирующих качество «государственного управления вообще».

Для оценки качества управления наиболее адекватными представляются экспертные процедуры. Эксперты могут использовать в своем анализе количественные показатели, однако, в отличие от

<sup>2</sup> Согласно Указу Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года».

результативности, их анализ не сводится к количественным параметрам, они видят, анализируют и оценивают «картинку» в целом.

Для сложных процессов, таких как государственное управление, очень важно проводить анализ результатов управления, апостериорный экспертный анализ независимо от априорных воззрений и установок (ранее утвержденных наборов индикаторов), поскольку это обеспечивает не только большую полноту анализа, но и позволяет учитывать факторы и феномены, которые по каким-то причинам ранее рассматривались как незначимые или даже не существовали в нашей перманентно изменяющейся реальности, но оказались существенными для достижения конкретной цели.

*Например, до недавнего времени практически универсальным индикатором успешности экономического развития (и государственного управления) выступал экономический рост, который, как считалось, наиболее адекватно отражал обеспечение общественных интересов. Однако в последние годы использование данного показателя становится все более ограниченным из-за стремительной поляризации доходов, вследствие чего из высоких темпов роста не следует роста обеспечения общественных потребностей.*

**Основополагающая причина** имеющего место **низкого качества государственного управления** заключается в том, что в текущей практике ГУ при решении государственных задач (достижении государственных целей) **критерием успешности управления выступает не качество управления, а результативность**: при достижении плановых значений набора индикаторов управление считается успешным (чиновники получают премии за хорошую работу), в то время как исходная государственная задача может остаться не решенной (или решенной лишь частично), а цель – не достигнутой.

## 2. Управленческие факторы, определяющие качество государственного управления

В современной литературе представлен и детально изучен широкий круг проблем ГУ в Российской Федерации. В общем виде они классифицируются как государственные провалы, дисфункции ГУ и институциональные ловушки. Наличие всех этих проблем также свидетельствует о низком качестве ГУ в РФ, однако анализ вышеуказанного комплекса проблем ГУ не входит в задачи настоящего исследования, и не только потому, что это работа, намного превышающая рамки отдельной статьи. Для того, чтобы повысить качество государственного управления, представляется, что в первую очередь желательно понимать более общие вещи – в частности те конкретные факторы, от которых это качество зависит. Поэтому основной задачей данной статьи является выявление общих причин, движущих сил (то есть факторов) текущего низкого качества государственного управления в России.

Результат государственного управления во многом зависит от того, как организован и функционирует процесс управления. «Оценка качества государственного управления должна учитывать как конечные общественно значимые результаты, так и качество управленческих процессов, обеспечивающих их достижение» [8. С. 34]. Изучение множества прецедентов низкого качества ГУ убедило автора, что они в значительной степени имеют *управленческие* причины и в первую очередь обуславливаются функциями управления<sup>3</sup>. От того, насколько хорошо «работают» функции управления, зависит качество управления в государстве, исполнение государственных функций и достижение государственных целей. Дисфункция функций управления являются одной из самых важных причин (факторов<sup>4</sup>) низкого качества ГУ. Поэтому в данном пункте мы будем говорить об *управленческих факторах* качества ГУ, коими выступают функции управления. Сами по себе функции управления не являются новацией и хорошо всем известны из:

– общего менеджмента, где в качестве функций управления рассматриваются планирование, организация, мотивация и контроль;

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

<sup>3</sup> Имеются в виду именно функции управления (планирование, организация, мотивация и контроль), а не функции государства (социальная, экономическая, национальной безопасности и др.), и не функции государственного управления (основные направления воздействия государства через систему его органов на общественные отношения и процессы [5. С. 151], обеспечение организационных, правовых, экономических предпосылок для реализации государственных функций).

<sup>4</sup> Факторы – причины, движущие силы какого-либо процесса или явления, определяющие его характер или отдельные его черты [9].



Рис. 1. Цикл PDCA

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

В современном ГУ в РФ значительная степень дисфункции наблюдается при реализации трех функций управления, а именно:

- 1) при планировании;
- 2) при мотивации;
- 3) при контроле.

(1) В последние годы в РФ функции *планирования* уделяется много внимания. В 2014 г. был принят закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Тем не менее стратегическое планирование продолжает оставаться одним из «узких мест» ГУ, на что неоднократно указывалось в литературе [10-14]. Значительная часть вопросов к настоящему моменту не решена. Препятствиями к повышению качества ГУ остаются несогласованность различных стратегий и планов между собой, несбалансированность запланированных мероприятий по ресурсным и организационным возможностям. Планирование продолжает исполняться преимущественно как прогноз, а не как обоснованный план и т. п. Таким образом, принятый более 5 лет назад закон до сих пор не имплементирован в государственное управление [12. С. 116].

Другим проявлением дисфункции функции планирования может являться несоответствие стратегии, выбранной на стадии планирования, той цели или задаче, которая была исходно поставлена. И если стратегия для достижения цели определена некорректно [4. С. 115], то качество ГУ не может оказаться высоким.

*Наглядным примером может служить реформа российской системы здравоохранения, в качестве ключевого критерия которой была заявлена финансовая оптимизация. Последовательное уменьшение бюджетных расходов обернулось значительным сокращением числа больниц, поликлиник, фельдшерско-акушерских пунктов и пунктов скорой помощи, а также общей численности врачей и медицинского персонала, что повлекло резкое ухудшение доступности и качества медицинской помощи, получаемой населением. В частности, система здравоохранения оказалась не готовой к современным вызовам, что наглядно показала эпидемия COVID-19. Даже по прошествии более чем полугодия с начала эпидемии практически в четверти регионов (24,7%) до сих пор не хватает коек для коронавирусных больных<sup>5</sup>.*

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

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

<sup>5</sup>URL: <https://moika78.ru/news/2020-10-28/499864-bolnym-koronavirusom-v-16-regionah-rossii-ne-hvataet-mest-v-bolnitsah/>.

Например, сумма поступивших налогов и сборов с территорий Дальнего Востока и Забайкалья является индикатором ГП «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». Бывает, что в качестве индикаторов выбираются сугубо технические моменты (например, в качестве так называемых контрольных событий ГП «Социальная поддержка граждан» выступают утверждение перечня научно-исследовательских работ Минтруда России, затем проведение конкурса на проведение этих же работ, затем заключение контрактов на проведение тех же самых работ, и т. п.). Осуществление регулярных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на выплату федеральной или региональной социальной доплаты к пенсии каждый раз оформляется как контрольное событие, вносящее вклад в выполнение ГП «Социальная поддержка граждан»<sup>6</sup>.

Следует отметить, что в рассматриваемой проблематике имеет место некоторый дисбаланс: дисфункциональные проблемы планирования обсуждаются в научной литературе заметно чаще, нежели дисфункции в иных сферах, невзирая на то, что степень дисфункции в других областях зачастую превосходит таковую в планировании. Для того, чтобы управление было успешным, «наведение порядка» в планировании необходимо, но недостаточно, так как требуется обеспечить выполнение всех функций управления, каждая из которых решает свойственные только ей задачи и, соответственно, должна быть задействована в должной мере.

(2) *Мотивация* призвана сделать интересы работника максимально сонаправленными интересам организации (субъекта управления). Мотивации служащих в последние годы уделяется много внимания. Чаще всего для этого используется инструмент КПЭ (ключевые показатели эффективности), и именно КПЭ (в том виде, в каком он используется в значительном числе государственных организаций и компаний с государственным участием) является одним из значимых факторов низкого качества ГУ. Отечественный инструмент КПЭ<sup>7</sup> по своему содержанию существенно отличается от своего «прародителя» – западного инструмента *KPI (Key Performance Indicators)*, успешно используемого по всему миру. В данном случае причиной *дисфункции функции мотивации* является трансплантация инструмента, который был «адаптирован» к российским условиям с потерей своей сущности.

(3) Одна из частых причин низкого качества ГУ в России – *дисфункция функции контроля*<sup>8</sup>, выражающаяся, в частности, в несовершенстве механизмов исполнения принятых решений [15. С. 42], в отсутствии обратной связи в ГУ, в невозможности корректировки стратегии (плана) с учетом изменившихся внешних условий [12].

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

Закономерным следствием дисфункции контроля является проблема неуправляемости в государственном управлении [5. С. 136]. *Механизмы государственного управления чрезвычайно ригидны*, не предоставляют руководителям необходимой свободы управленческих действий и в результате приводят к возникновению новых, более серьезных проблем.

Например, некто Л. Сычевская, работая в комитете по здравоохранению г. Санкт-Петербурга, по ошибке направила заявку на закупку лекарств для онкологически больных города по завышенной стоимости. На основании некорректной заявки Минздрав РФ заключил госконтракты

<sup>6</sup> см. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ РФ по итогам 2018 года. URL: [https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter\\_report\\_to\\_government](https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government).

<sup>7</sup> См. Распоряжение Правительства РФ от 27 июня 2019 г. № 1388-р от 5 июля 2019.

<sup>8</sup> В данном случае имеется в виду не контрольно-надзорная функция (контроль объекта управления), которая представляется во многом чрезмерной в современном ГУ в РФ, а осуществление контроля выполнения принятого решения.

на поставку препаратов в объёмах, которые были гораздо выше реальных потребностей, и поставил их городу. Невостребованные лекарства долго лежали на складе ОАО «Центральная фармацевтическая база», и у них истёк срок годности. В итоге ущерб городскому бюджету составил почти 196 млн рублей<sup>9</sup>. Возникает закономерный вопрос: ошибки случаются у всех, но почему не были приняты действия, чтобы решить проблему? Исходя из логики, возможны как минимум три варианта решения: 1) вернуть излишки в Минздрав, чтобы он затем направил их в другой регион; 2) продать напрямую другому региону; 3) заказать на следующий год меньше лекарств и таким образом использовать излишки, пока не истек срок их годности. Однако ничего из этого не было предпринято.

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

Например, 14 членов Правления ПАО Газпром получили более 1 млрд руб. вознаграждения за первую половину 2020 г., хотя компания за этот период понесла убыток в 300 млрд руб.<sup>10</sup>

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

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

### 3. Факторы, специфичные для государственного управления

Следующим шагом данного исследования логично является выделение факторов, специфичных для государственного управления. Представляется, что качество ГУ в наибольшей степени определяется следующим.

1. Говоря о специфике ГУ, прежде всего следует отметить сложность объекта управления, «многомерный» эффект от управленческих действий (в политической, социальной, экономической и иных областях), в том числе отложенный во времени. Внешне банальный вывод о том, что государством гораздо сложнее управлять, нежели компанией, имеет существенное следствие: целеполагание (постановка задачи) играет более важную роль в ГУ по сравнению с управлением организацией<sup>11</sup>. Тезис о значимости целеполагания в ГУ высказывается рядом ученых [14; 15. С. 40; 16]. Целеполагание рассматривается как необходимое условие эффективного государственного управления [17], а основной причиной низкого качества ГУ в отдельных вопросах является «непроработанность целеполагания» [18. С. 26].

В связи с этим представляется возможным провести аналогию с теми разделами психологии, которые изучают человеческую способность к осуществлению сложных и целенаправленных форм поведения и управлению собственной активностью, – в них накоплен значительный опыт исследования процессов управления человеком собственным поведением. Еще в 1980 г. психолог В.С. Лазарев писал, что управление – это «прежде всего сознательная деятельность, преследующего свои цели человека». Оно предполагает выработку решений (планирование), организацию, подведение итогов деятельности и корректировки плана в случае обнаружения несоответствия фактического состояния плану [19. С. 27]. Для описания ситуаций, требующих принятия решений, в современной психологии используется понятие «исполнительные функции», состав которых в некоторой степени аналогичен функциям управления: там тоже присутствуют функции планирования, реализации стратегии (организации) и контроля. В психологии до сих пор нет устоявшегося перечня исполнительных функций, но большинство авторов сходится во мнении, что кроме вышеуказанных к ним относятся антиципа-

<sup>9</sup> URL: [https://78.ru/news/2020-11-10/delo\\_ekschinovnici\\_komzdrava\\_o\\_zakupke\\_nenuzhnih\\_lekarstv\\_na\\_195 mln\\_rublei\\_zakrili](https://78.ru/news/2020-11-10/delo_ekschinovnici_komzdrava_o_zakupke_nenuzhnih_lekarstv_na_195 mln_rublei_zakrili).

<sup>10</sup> URL: <https://www.finanz.ru/novosti/lichnyye-finansy/gazprom-udvoil-premii-top-menedzheram-na-fone-ubytki-v-277-milliardov-rublei-1029502611>.

<sup>11</sup> Фактически в бизнесе также имеет место стадия постановки проблемы или формулирование задачи в самом общем виде, однако в менеджменте она в виде отдельной функции управления не выделяется.

ция (предвидение), постановка цели, а также способность корректировать план в зависимости от внешних и внутренних воздействий при помощи обратной связи (которая включает оценку результата с поиском и коррекцией ошибок) [20. С. 6; 21. С. 65; 22. С. 22-23].

Таким образом, и функции управления в менеджменте, и составляющие цикла Деминга не отражают собой специфику управления организацией, а присущи человеческой деятельности в целом, являясь частью исполнительных функций. Поэтому исполнительные функции могут быть задействованы и в государственном управлении, причем состав функций в ГУ может не совпадать с функциями менеджмента или набором функций, актуальных при управлении качеством и включенных в цикл Деминга–Шухарта.

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

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

1. Цели, задачи и приоритеты государственного развития четко не сформулированы, как это должно быть. В настоящее время наблюдается «пробуксовка механизмов определения национальных интересов и целеполагания [12. С. 192]. Справедливости ради следует отметить, что первые шаги в этом направлении уже делаются: имеются в виду инициативы Президента, отраженные в его указах: в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Однако это только начало пути. Существует множество нерешенных вопросов и значительная степень неопределенности в отношении ориентиров государственного управления.

*Например, неоднократно заявлялось о необходимости проведения политики поощрения инноваций, модернизации, поддержки реального сектора, конкурентоспособности, импортозамещения, etc., а на деле проводится антиинфляционное регулирование и поддержание финансовой стабильности. Или, например, при рассмотрении вопроса о цели государства при управлении государственным имуществом в основном звучат мотивы повышения коммерческой рентабельности его использования [23]. При этом остается неясным вопрос, насколько это отвечает государственным интересам.*

2. При выборе целей и задач ГУ должна быть четко определена их реалистичность (достижимость) в сложившихся условиях, в том числе с учетом достигнутого уровня социально-экономического развития. На важность достижимой *постановки задачи государственного управления* указывал еще Н.Д. Кондратьев: «Построение перспектив в зависимости исключительно от наших более или менее отдаленных социально-экономических целей ... неприемлемо для построения планов ... Наши отдаленные цели и устремления могут быть принципиально правильными...», однако «мы должны строить осуществимые перспективы» [24. С. 572-573].

Практика показывает, что имеют место прецеденты, когда в качестве задач ГУ были поставлены задачи, которые не могли быть решены в рамках заданного временного горизонта [4. С. 115]. Постановка недостижимых целей (даже в случае, когда речь идет о решении чрезвычайно важной и насущной проблемы) неизбежно приводит к низкому качеству ГУ.

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

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

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

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

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

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

Наличие системы компенсирующих обратных связей позволяет говорить о *государственном управлении как о механизме*, и стратегическая задача законодательной власти состоит в том, чтобы превратить его в эффективный механизм, работающий «как часы», в котором любое нарушение в его работе компенсируется автоматически.

Следует констатировать, что в последние годы в нашей стране становится все сложнее говорить о формировании эффективных корректирующих законодательных механизмов. Многие фундаментальные причины провалов государства и дисфункций государственного управления закладываются еще в сфере законодательной власти, когда формируется законодательная база политических, экономических и управленческих решений [16. С. 10]. Так, начиная с 2010 г., последовательно осуществляется декриминализация экономических преступлений<sup>12</sup>. Перестало считаться преступлением лжепредпринимательство. Максимальное наказание за мошеннические действия, связанные с неисполнением договорных обязательств (и только в случае особо крупного хищения), – штраф до 1 млн руб.<sup>13</sup> Такая ситуация откровенно провоцирует неисполнение крупных договорных обязательств. Ведь «миллиардное» злоупотребление наказывается все тем же миллионным штрафом, в том числе при реализации государственных программ. Законодательный корпус перестает быть сдерживающим фактором для преступлений на экономической почве.

*Например, как установило следствие, бывший заместитель председателя правительства Хабаровского края Василий Шихалев и сотрудник министерства промышленности и торговли РФ Владимир Потапкин лоббировали интересы некоего Александра Пудовкина, который в результате незаконно получил из федерального бюджета субсидии в сумме свыше 1 млрд руб., а также осуществил вырубку лесных насаждений, причинив лесному фонду ущерб в размере более 9 млрд руб.<sup>14</sup> По итогам судебного рассмотрения В. Шихалев получил 4,5 года условно и обязанность компенсировать государству 77 млн руб. Против А. Пудовкина также было возбуждено уголовное дело, но он пошел на сделку со следствием и поэтому подлежит освобождению от уголовной ответственности<sup>15</sup>. В таких условиях выгодно нарушать закон.*

<sup>12</sup> URL: <https://www.rcca.com.ru/news/action1.shtml?id=647&grid=2>; URL:

<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/11/29/787837-volna>; URL:

<https://www.rbc.ru/society/17/02/2020/5e46985d9a7947538025d1a2>.

<sup>13</sup> Согласно ст. 159 Уголовного кодекса РФ.

<sup>14</sup> URL: <https://news.rambler.ru/crime/45003160-v-habarovske-nachalsya-sud-nad-vtorym-figurantom-dela-kompanii-aziya-les/?updated>.

<sup>15</sup> URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/10/19/5f880b589a79470ba438e332>.



## Заключение

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

**Основополагающая причина** имеющего место **низкого качества государственного управления** заключается в том, что в текущей практике ГУ при решении государственных задач (достижении государственных целей) **критерием успешности управления выступает не качество управления, а результативность**: при достижении плановых значений набора индикаторов управление считается успешным (чиновники получают премии за хорошую работу), в то время как исходная государственная задача может остаться не решенной (или решенной лишь частично), а цель не будет достигнута.

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

Вторым условием является **повышение качества процесса государственного управления**. Среди важнейших мер (факторов) повышения качества ГУ следует назвать ликвидацию имеющейся в настоящее время дисфункции функций управления в государственном управлении и восстановление их нормальной работы (в первую очередь это относится к функциям целеполагания, планирования, мотивации и контроля), а также формирование эффективных корректирующих правовых механизмов.

Весьма плодотворным для повышения качества ГУ представляется также более продуманное и обоснованное использование импортируемых (трансплантированных) институтов, концепций и идей в практике государственного управления, равно как и разработка и использование в практике государственного управления методологических инструментов, адекватных существующим задачам ГУ. Эта группа факторов, видимо, будет выступать предметом нашего следующего исследования. Работа далека от завершения, и ее автор намерен продолжать изучение этой сложной, но актуальной темы.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Путин В.В. Послание к Федеральному собранию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.01.2020).
2. Полтерович В.М. Приватизация и рациональная структура собственности. М.: Ин-т экономики РАН, 2012. 66 с.
3. Гринберг Р.С. Российский путь выхода из кризиса: самобытность против универсального тренда // Государственный аудит. Право. Экономика. 2017. №3-4. С. 26-30.
4. Ленчук Е.Б. Глобальные проблемы и вызовы обуславливают возрастание экономической роли государства // Вопр. политической экономии. 2020. № 1. С. 112-119.
5. Городецкий А.Е. Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития. М.: Ин-т экономики РАН. 2018. 237 с.
6. Маслов Д.В., Дмитриев М.Э., Айвазян З.С. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический доклад ЦСР. Москва: РАНХиГС, 2018. 58 с.
7. Братченко С.А. Качество государственного управления: содержание понятия // Вестн. Института экономики Российской академии наук. 2020. № 6. С. 80-94.
8. Добролюбова Е.И. К вопросу о взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития // Вопр. государственного и муниципального управления. 2020. №4. С. 31-58.
9. Прохоров А.М. Большой энциклопедический словарь. Москва: Советская энциклопедия, 1993. 1628 с.
10. Музычук В.Ю. Провалы государства в сфере культуры. Москва: Ин-т экономики РАН, 2019. 58 с.
11. Бухвальд Е.М. Национальные проекты и развитие практики стратегического планирования в Российской Федерации // План и рынок – сочетание несочетаемого? : сб. ст. IX Междунар. науч.-практ. конф. «Абалкинские чтения». Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова. Москва: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2019. С. 145-150.
12. Городецкий А.Е. Государственное стратегическое планирование: региональный опыт // Экономическое возрождение России. 2019. № 2. С. 115-131.
13. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Стратегическое планирование – путь к устойчивому развитию экономики России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. № 4. С. 35-47.

14. Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // *Инновации*. 2020. №2. С. 24-28.
15. Городецкий А.Е. Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления // *Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы*. Н. Новгород: Нижегород. гос. техн. ун-т им. Р.Е. Алексеева, 2016. С. 35-49.
16. Лексин В.Н. Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления // *Проблемы теории и практики управления*. 2017. № 5. С. 8-20.
17. Охотский Е.В., Фролов С.С. Качество целеполагания – базовое условие эффективного государственного управления // *Вестн. Москов. ун-та. Сер. 21: Управление (государство и общество)*. 2020. № 1. С. 22-42.
18. Ряховская А.Н. Проблемы обеспечения эффективности государственного антикризисного управления // *Управленческие науки*. 2019. № 1. С. 20-27.
19. Лазарев В.С. Планирование как главное направление и исходный принцип исследования в психологии управления // *Вопр. психологии*. 1980. № 6. С. 25-34.
20. Алексеев А.А., Рупчев Г.Е. Понятие об исполнительных функциях в психологических исследованиях: перспективы и противоречия // *Психологические исследования*. 2010. № 4. С. 6.
21. Исмагуллина В.И. Изучение планирования как когнитивной функции в современной психологии // *Теоретическая и экспериментальная психология*. 2013. № 3. С. 65-77.
22. Виленская Г.А. Исполнительные функции: природа и развитие // *Психологический журнал*. 2016. № 4. С. 21-31
23. Братченко С.А. Методологические подходы к определению цели управления предприятием // *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2018. № 4. С. 63-78.
24. Кондратьев Н.Д. План и предвидение (К вопросу о методах составления перспективных планов развития народного хозяйства и сельского хозяйства в частности) // Н.Д. Кондратьев, Ю.В. Яковец, Л.И. Абалкин. *Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды*. Москва: Экономика, 2002.
25. Городецкий А.Е. Провалы государства и дисфункции управления // *Проблемы теории и практики управления*. 2017. № 3. С. 6-18.

Поступила в редакцию 27.01.2021

Братченко Светлана Анатольевна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник  
ФГБУН «Институт экономики Российской академии наук»  
117218, Россия, г. Москва, Нахимовский пр., 32  
E-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com

**S.A. Bratchenko**

#### **KEY FACTORS IMPROVING THE QUALITY OF STATE GOVERNANCE**

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-2-186-195

Meeting the country large-scale social, economic and technological challenges requires a radical improvement in the quality of state governance. The article defines the concept of "quality of state governance" and shows that a fundamental reason for the poor quality of state governance is the current criterion for the success of management is effectiveness, not the quality of governance. The paper attempts to identify the main factors of the quality of state governance in the Russian Federation. The first block of factors is managerial ones. It was shown that it is the dysfunction of the main management functions (planning, motivation and control) that largely determines the poor quality of state governance in the Russian Federation. To improve the quality of state governance, it is necessary to involve the goal-setting function in the practice of state governance, as well as to develop effective legal mechanisms. The influence of transplanted institutions and methodological approaches is not reflected in the article.

*Keywords:* quality of state governance, effectiveness of state governance, factors of the quality of state governance, dysfunction of management functions, dysfunction in planning, dysfunction in motivation, dysfunction in control, goal-setting function.

Received 27.01.2021

Bratchenko S.A., Candidate of Economics, Senior Scientific Associate  
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (IE RAS)  
Nakhimovsky prosp., 32, Moscow, Russia, 117218  
E-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com