

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»

ПРЕПРИНТ
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н.

Москва, 2020

УДК 351/354

ББК 65

Коллектив авторов:

Добролюбова Елена Игоревна - ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС, к.э.н.

Южаков Владимир Николаевич - директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС, д.философ.н., проф.

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н.

Показатели качества государственного управления / Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. - М.:– 64 с.

В научном докладе проанализированы основные зарубежные и российские подходы к оценке качества государственного управления. На основе проведенного анализа обоснованы ключевые параметры качества государственного управления и разработана система показателей для их измерения и оценки. Приведены краткие итоги апробации разработанной системы.

Разработанная система показателей качества государственного управления может быть внедрена как в рамках совершенствования документов стратегического планирования (при корректировке действующих и разработке новых стратегических документов, направленных на повышение качества государственного управления в нашей стране), так и в качестве инструмента для диагностики качества государственного управления, в том числе, на региональном уровне.

Научный доклад подготовлен в рамках государственного задания на выполнение научно-исследовательских работ РАНХиГС в 2020 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 Основные подходы к оценке качества государственного управления в России и зарубежных странах	7
2 Система показателей качества государственного управления, отражающих результативность, эффективность и обоснованность государственного вмешательства	16
2.1 Показатели результативности государственного управления и методики их расчета	16
2.2 Показатели эффективности государственного управления и методики их расчета ...	34
2.3 Показатели обоснованности государственного управления и методики их расчета ..	42
3 Краткие итоги апробации системы показателей качества государственного управления на федеральном уровне	48
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	56
ПРИЛОЖЕНИЕ А	60
Система показателей качества государственного управления	60

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

WGI	– всемирные показатели государственного управления
АИП	– адресная инвестиционная программа
ВБ	– Всемирный банк
ВВП	– валовой внутренний продукт
ЕС	– Европейский Союз
ЕПГУ	– Единый портал предоставления государственных и муниципальных услуг
КНД	– контрольно-надзорная деятельность
КНО	– контрольно-надзорный орган
МФЦ	– многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг
НКО	– некоммерческая организация
НПА	– нормативный правовой акт
ООН	– Организация Объединённых Наций
ОРВ	– оценка регулирующего воздействия
ОФВ	– оценка фактического воздействия
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития
ППС	– паритет покупательной способности

ВВЕДЕНИЕ

В течение последних десятилетий недостаточное качество государственного управления признается ключевым фактором, негативно влияющим на социально-экономическое развитие нашей страны, ее международную конкурентоспособность.

На повышение качества, результативности и эффективности государственного управления в целом и отдельных типов государственных функций были направлены многочисленные реформы, реализованные и реализуемые с начала 2000-х гг.: реформа государственной службы, административная реформа, бюджетные реформы и т.д. Тем не менее, качество государственного управления в России по-прежнему оценивается в рейтингах международных организаций существенно ниже других параметров развития нашей страны.

При этом следует отметить, что несмотря на обилие международных рейтингов (например, международные показатели государственного управления Всемирного банка [1]; показатели рейтинга международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, оценивающие качество институциональной среды [2], индекс восприятия коррупции¹ и т.д.), до настоящего времени ни в международной, ни в российской практике не сформированы единые подходы к пониманию качества государственного управления и, соответственно, отсутствует единая система показателей, на основе которых могли бы быть оценены основные параметры качества государственного управления, в том числе: результативность государства по достижению поставленных целей, эффективность государственного управления, а также обоснованность государственного вмешательства [3].

В составе используемых показателей качества государственного управления зачастую не полностью представлены интересы всех бенефициаров государственного управления, не учитываются все типы реализуемых государством функций. В частности, оценка государственного управления зачастую сводится к оценке качества государственных услуг (в ущерб таким государственным функциям как регулирование, контрольно-надзорная деятельность). Слабо развиты инструменты оценки качества выработки и реализации государственной политики (вместо качества тех или иных институтов, например, института оценки регулирующего воздействия, зачастую оценивается наличие того или иного института и охват теми или иными требованиями).

¹ URL: <https://www.transparency.org/en/cpi> (дата обращения 20.04.2020).

В отсутствие единого комплексного подхода к измерению и оценке качества государственного управления меры, предпринимаемые по его совершенствованию и реформированию, могут оказаться недостаточными, что и происходит с реформами в данной сфере последние 20 лет.

В научном докладе представлен обзор основных подходов к оценке качества государственного управления в зарубежной и российской практике и разработана система показателей качества государственного управления, отражающих результативность, эффективность и обоснованность государственного вмешательства, применимую на всех этапах управленческого цикла и в отношении всех видов государственных функций. В составе системы показателей приведены методики их расчета и возможные источники данных.

Представляется, что внедрение данной системы возможно как в рамках совершенствования документов стратегического планирования (в том числе, при разработке новых стратегических документов, направленных на повышение качества государственного управления в нашей стране), так и в качестве инструмента для диагностики качества государственного управления, в том числе, на региональном уровне.

1 Основные подходы к оценке качества государственного управления в России и зарубежных странах

Проведенный анализ российских и зарубежных подходов показывает, что несмотря на все большее декларируемое 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, по итогам анализа в литературе можно выделить три основных группы подходов к определению качества государственного управления и, соответственно, его описанию, регулированию, мониторингу и оценке. В той или иной степени данные подходы, выработанные международной практикой, нашли свое отражение и в российской литературе и практике совершенствования и реформирования государственного управления.

В рамках первой группы подходов к качеству государственного управления основное внимание уделяется вопросам профессионализма и беспристрастности государственной службы. Так Эванс и Раух, одни из первых показавшие зависимость между «качеством бюрократии» и экономическим ростом, рассматривали в качестве ключевых характеристик реализацию принципа «заслуг и достоинств» при приеме на государственную службу и продвижении по карьерной лестнице [4]. Ротштейн и Теорелл выделяют беспристрастность государственных служащих и равное отношение ко всем гражданам и организациям как основную характеристику качества государственного управления [5]. Фукуяма предлагает использовать для оценки качества государственного управления показатели, отражающие ресурсы, профессионализм и независимость государственных служащих [6].

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 [7].

В российской практике повышение профессионализма государственной службы и внедрения принципа учета «заслуг и достоинств» при поступлении на государственную службу и продвижении по ней декларировались с начала реализации первой реформы (или первого этапа реформы) государственной службы (2003 г.). Однако, в отличие от зарубежной практики (в частности, от практики оценки качества государственного управления в европейских регионах на основе «европейского индекса качества

государственного управления»), в России до настоящего времени единые показатели, позволяющие оценивать уровень профессионализма и беспристрастности гражданских служащих, отсутствуют. В рамках мониторинга гражданской службы учитываются вопросы прохождения аттестации и сдачи квалификационного экзамена, однако единые подходы к оценке результативности профессиональной служебной деятельности не приняты (фактически в каждом ведомстве действует собственный порядок, зачастую формальный), что затрудняет оценить фактический уровень профессионализма (проявляемый в рамках достижения результатов деятельности органа государственной власти) кадрового состава государственной службы.

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 достижения 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, с бизнесом и гражданами.

Среди других важных характеристик качества государственного управления, не учитываемых приверженцами первого подхода, отмечают вопросы стабильности, законности, качества и обоснованности принимаемых решений [8].

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 [9]. 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 [10].

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 [1]. 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 литературе и в практике и в значительной степени был воспринят и в нашей стране в рамках реализации концепции административной реформы в 2006-2010 гг. Так, с 2011 г. регулярно проводятся исследования качества предоставления государственных административных услуг. Внедрена независимая система оценки качества бюджетных услуг (на уровне отдельных учреждений). Единая система оценки (common assessment framework) была адаптирована и внедрена в отдельных регионах и ведомствах. Отдельные показатели международных рейтингов были учтены при выработке систем показателей результативности как на уровне отдельных министерств (например, в состав показателей, направленных на оценку административной реформы и характеризующих деятельность Минэкономразвития России в середине 2000-х гг. были включены показатели индекса восприятия коррупции и оценки России в рамках всемирных показателей государственного управления WGI), так и на уровне национальных целей (наиболее яркий и актуальный на сегодня пример – показатель, характеризующий место России в рейтинге простоты ведения бизнеса (Doing Business), рассчитываемом Всемирным банком).

Однако у подхода, выработанного в рамках «нового государственного управления», есть и ограничения. Наиболее значимым ограничением является избыточная ориентация на достижение (и, соответственно, оценку) непосредственных результатов деятельности органов власти, тогда как внимание к стратегическим результатам, к повышению благосостояния граждан, обеспечению устойчивого социально-экономического развития остается «за кадром» оценки качества государственного управления.

Преодоление данного ограничения предполагается в рамках третьего подхода, в рамках которого под качеством государственного управления предлагается, прежде всего,

понимать достижение конечных общественно значимых результатов (повышение качества жизни) [11]. Внимание к конечным результатам позволяет отнести данный подход к парадигме нового общественно-государственного управления [12].

В российской литературе такой подход был реализован в рамках концепции государственного управления по результатам [13].

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 [14]. Тем не менее, на основе данных показателей были сформулированы и предложения по оценке качества государственного управления, в частности, на основе оценки наличия, доступности и использования ресурсов [15]. 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 представляется значимой для дальнейших исследований.

Для оценки качества государственного управления на региональном уровне в отечественной литературе, исходя из различного его понимания, предлагалось

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

² В соответствии с Указом Президента от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указом Президента РФ от 14.11.2017 №548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указом Президента РФ от 25.04.2019 № 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».

использование отдельных социально-экономических показателей, в том числе, показателей качества жизни [16], смертности [17], результатов внешнеэкономической деятельности [18], развитие и использование экономического потенциала территории [19]. Во многом данные подходы соответствуют и зарубежным тенденциям, например, оценке «показателей устойчивого государственного управления» в странах ОЭСР и ЕС, в состав которых входит широкий круг параметров, характеризующих реализацию экономической и социальной политики.

Отдельно следует отметить исследования, где в рамках оценки качества государственного управления рассматривались показатели бюджетной политики [20], в том числе, в сфере управления долгом [21]. Данные подходы во многом сходны с подходами к оценке государственного управления, предложенными Программой СИГМА, где качество управления общественными финансами является одним из важных критериев оценки [22].

Значительное внимание в отечественной литературе уделяется и отдельным методам государственного управления, призванным повысить его качество на региональном уровне, в том числе, внедрению программно-целевых принципов управления [23], проектного управления [24, 25], развитию инструментов контроля при реализации стратегических и программных документов [26]. Проведенный анализ показывает, что рост интереса к программно-целевым и проектным методам реализации государственной политики, равно как и к выработке и реализации «основанной на эмпирических данных политики» (evidence-based policy) является важным современным трендом развития государственного управления в странах ОЭСР.

Наконец, среди исследований качества государственного управления на региональном уровне важно отметить работы, отмечающие значимость учета общественного мнения при оценке качества государственного управления [27, 28], в том числе, качества рассмотрения обращений граждан в органы власти [29]. Следует отметить, что и в зарубежной и международной практике оценка позиции граждан относительно качества государственных (прежде всего, бюджетных) услуг, а также более широкие оценки, связанные с доверием власти, играют значительную роль в оценке качества государственного управления и отдельных его параметров.

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 [30]. Однако, как

показывает проведенный анализ региональных государственных программ, направленных на совершенствование государственного управления, на практике конечные результаты государственного управления далеко не всегда находят отражение в стратегических документах субъектов РФ [31].

Анализ зарубежных и российских подходов позволяет выделить три основных параметра (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 смыслом и содержанием государственного управления, формирующих его управленческих решений и действий, процессов и процедур исполнения государственных функций;

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

Данные параметры (критерии), впервые предложенные в рамках инициативного законопроекта о качественном государственном управлении [3], позволяют объединить разнообразие действующих подходов к пониманию качества государственного управления, уточнить понятие качества государственного управления и систематизировать подходы к его оценке. Проведенные сопоставления критериев качества государственного управления, выдвинутых в рамках различных парадигм государственного управления, представленные в таблице 1, доказывают состоятельность предлагаемого к использованию подхода.

Так, критерий обоснованности государственного вмешательства в той или иной степени отражается во всех рассмотренных парадигмах государственного управления.

В рамках «веберовского государства» соблюдение данного критерия в той или иной степени 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.

Таблица 1 – Ключевые параметры (критерии) качества государственного управления в сопоставлении с критериями, предложенными в рамках основных парадигм государственного управления

Параметр (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	-	Качество государственных услуг (акцент на непосредственные результаты)	гласность и подотчетность результативность государственного управления (акцент на непосредственные результаты)	достижение конечных общественно значимых результатов (повышение качества жизни)
Эффективность государственного управления	Ресурсы государственной службы	Эффективность использования ресурсов	-	-

Примечание: Источник – составлено авторами.

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.

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 [32, 33]. В этой связи можно предположить, что учет предложенных критериев при разработке и реализации федеральных и региональных программ, направленных на совершенствование государственного управления, будет способствовать росту качества государственного управления в нашей стране.

2 Система показателей качества государственного управления, отражающих результативность, эффективность и обоснованность государственного вмешательства

Разработанная система показателей качества государственного управления включает показатели результативности и эффективности государственного управления, а также показатели обоснованности государственного вмешательства.

Разработанная система предполагает возможность использования на различных уровнях:

- на уровне государственного управления в целом, на котором достигаются конечные общественно значимые результаты реализации различных видов государственных функций и различных уровней управления;
- в отношении укрупненных видов государственных функций (выработки и реализации государственной политики и регулирования, оказания государственных услуг, осуществления контрольно-надзорных функций);
- в отношении внутренних административных процедур и процессов.

Представленная система показателей может быть использована на всех этапах управленческого цикла (при целеполагании, планировании, исполнении, оценке и коррекции) и учитывает позицию различных бенефициаров государственного управления: граждан, бизнеса, самого государства и государственных служащих.

Разработанная система показателей объединяет действующие подходы к измерению и оценке качества государственного управления и восполняет выявленные в них пробелы.

В подразделах 2.1 – 2.3 доклада приведено детальное описание предлагаемой системы показателей. Перечень включенных в систему показателей представлен в Приложении А к докладу.

2.1 Показатели результативности государственного управления и методики их расчета

Для оценки результативности государственного управления разработана система показателей, характеризующих конечные результаты (на уровне государственного управления в целом), а также промежуточные и непосредственные результаты, отражающие вклад реализации отдельных типов государственных функций в достижение конечных показателей результативности. В состав системы показателей также включены показатели результативности, характеризующие ключевые внутренние процессы

управления: управление персоналом, государственными финансами, государственным имуществом.

При формировании системы показателей результативности учитывались следующие принципы:

1) учет всех ключевых результатов государственного управления, таких как влияние на социально-экономическое развитие и качество жизни населения в целом, оказание государственных услуг и производство общественных благ, в том числе, связанных с обеспечением защиты от полностью или частично контролируемых государством рисков;

2) учет интересов всех бенефициаров государственного управления (граждан, бизнеса, собственно государства и государственных служащих) и значимых для них результатов;

3) применимость для всех основных типов государственных функций (выработка и реализация государственной политики и регулирование; оказание государственных услуг (в том числе, организация оказания бюджетных услуг); контрольно-надзорная деятельность;

4) включение в состав системы показателей результативности государственного управления как показателей, актуальность которых не меняется в зависимости от конкретных стратегических приоритетов, так и показателей, отражающих достижение конкретных, актуальных национальных целей развития и стратегических приоритетов;

5) использование показателей результативности, рассчитываемых на основе различных источников данных, что позволяет повысить объективность общей оценки качества государственного управления;

6) обеспечение возможности как минимум частичной сопоставимости данных по показателям результативности верхнего уровня с данными других стран;

7) применимость предлагаемой системы показателей результативности как для федерального, так и для регионального уровней государственного управления, в том числе возможность использования разработанной системы показателей результативности в документах стратегического планирования на национальном, региональном, ведомственном уровнях.

Разработанная система показателей результативности может использоваться как при формировании официальных стратегий развития государственного управления и обеспечении качества текущего государственного управления, так и для проведения независимой периодической оценки его качества.

В состав показателей результативности на уровне государственного управления в целом предлагается включить следующие показатели:

1) Показатели результативности, характеризующие конечные общественно значимые результаты социально-экономического развития и качество жизни:

- индекс развития человеческого потенциала: комплексный показатель, характеризующий продолжительность жизни, охват системой образования и уровень доходов на душу населения, рассчитываемый по утвержденной ПРООН методике;

- прирост национального богатства (чистые скорректированные сбережения): комплексный показатель, учитывающий динамику произведенного, природного, человеческого капитала и чистых иностранных активов страны и показывающих тенденцию ее развития;

- индекс Джини: показатель, характеризующий неравенство доходов и оценивающий успешность государственного управления в решении проблемы неравенства (путем перераспределения доходов через систему налогообложения и субсидий).

2) Степень достижения результатов, обеспечивающих достижение национальных целей развития (кратко: степень достижения национальных целей развития): показатель результативности государственного управления, характеризующий реализацию стратегических приоритетов и их целевых значений, установленных Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474.

3) Удовлетворенность граждан и бизнеса доступностью и качеством государственных и муниципальных услуг, в том числе:

- удовлетворенность граждан и бизнеса качеством оказания административных государственных и муниципальных услуг (показатель, отражающий внешнюю оценку качества взаимодействия с государством при обращении за государственными и муниципальными услугами);

- удовлетворенность граждан качеством оказания бюджетных услуг (образование, здравоохранение, культура...) (показатель, характеризующий восприятие гражданами качества оказания массовых социально значимых бюджетных услуг).

4) Уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков, в том числе:

- оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом общественно значимых ценностей от контролируемых государством рисков;

- доля граждан, сталкивавшихся с необходимостью защиты охраняемых законом общественно значимых ценностей от контролируемых государством рисков;

- уровень заболеваемости и смертности, объем причиненного ущерба по контролируемым государством рискам.

Ниже приведены методики расчета предлагаемых показателей (таблицы 2-7).

Таблица 2 – Методики расчета показателей социально-экономического развития и качества жизни

№ п/п	Наименование показателя	Методика расчета	Источники данных
1.	Индекс развития человеческого потенциала	Показатель учитывает как экономические параметры развития (валовый национальный доход на душу населения), так и социальные параметры (продолжительность жизни при рождении и продолжительность обучения).	Показатель рассчитывается на основе статистических данных и (на национальном уровне) ежегодно публикуется ПРООН [34]. Имеется практика расчета данного показателя и для субъектов РФ ¹
2.	Прирост национального богатства (чистые скорректированные сбережения)	В составе национального богатства учитываются: произведенный капитал и земли поселений (по рыночной оценке); природный капитал: углеводородное сырье и твердые полезные ископаемые, сельскохозяйственные земли, леса (древесные и недревесные ресурсы леса) и особо охраняемые природные зоны (природный капитал оценивается на основе дисконтирования ренты, создаваемой на протяжении времени эксплуатации ресурсов); человеческий капитал – стоимостная оценка навыков, опыта и усилий работающего населения (оценивается на основе дисконтирования заработной платы в течение жизни); чистые иностранные активы (с учетом как активов, так и обязательств).	Показатель рассчитывается на основе статистических данных и публикуется ВБ [35]
3.	Индекс Джини	Показатель отражает уровень экономического неравенства на основе распределения доходов домохозяйств	Показатель рассчитывается на основе статистических данных о доходах домохозяйств

Показатель «Степень достижения национальных целей развития» может быть рассчитан по формуле (1):

$$C = \frac{\sum_{i=1}^n c_i}{n}, \quad (1)$$

¹ URL: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/karta_HDI_2017.pdf (дата обращения 20.10.2020).

где: C – степень достижения национальных целей развития; c_i – степень достижения целевого значения i -го показателя, характеризующего национальные цели развития, в отчетном году; n – общее число показателей, в отношении которых установлены целевые значения на отчетный год.

Степень достижения отдельных показателей рассчитывается в зависимости от желаемой тенденции изменения значения показателя. Так, если желаемой тенденцией является рост значения показателя, используется формула (2):

$$c_i = \frac{p_a}{p_p}, \quad (2)$$

где: p_a – фактическое значение показателя в отчетном году, p_p – плановое значение показателя на отчетный год. Если плановое значение показателя p_p равно 0, такой показатель не используется в расчете степени достижения национальных целей развития.

Если желаемой тенденцией является снижение значений показателя, используется формула (3):

$$c_i = \frac{p_p}{p_a}, \quad (3)$$

где: p_a – фактическое значение показателя в отчетном году, p_p – плановое значение показателя на отчетный год. При этом если фактическое значение показателя p_a равно 0, c_i принимает значение 1.

При этом если значение c_i превышает 1, то для целей расчета степени достижения национальных целей развития значение такого показателя принимается равным 1. Соответственно, значение степени достижения национальных целей развития (C) может принимать значения от 0 до 1.

Показатели удовлетворенности граждан качеством предоставления административных государственных и муниципальных услуг определяются на основе социологических опросов. При формировании выборки необходимо использовать случайный отбор респондентов и учитывать позицию только тех респондентов, которые обращались за предоставлением административных государственных и муниципальных услуг в течение последнего года.

В рамках опросов рекомендуется использовать следующую шкалу:

– полностью удовлетворен(а);

- скорее удовлетворен(а);
- скорее не удовлетворен(а);
- не удовлетворен(а).

Уровень удовлетворенности рассчитывается по формуле (4):

$$Y = \frac{PY+CY}{N}, \quad (4)$$

где: ПУ – число респондентов, полностью удовлетворенных качеством оказания государственных и муниципальных услуг; СУ – число респондентов, скорее удовлетворенных качеством оказания государственных и муниципальных услуг; N – общее число респондентов.

При использовании для оценки удовлетворенности пятибалльной шкалы (от 1 до 5 баллов)¹ для расчета уровня удовлетворенности используется следующая формула (5):

$$Y = \frac{p_5+p_4}{N}, \quad (5)$$

где: p₅ – количество граждан, поставивших «5» баллов; p₄ – количество граждан, поставивших «4» балла; N – общее число граждан, оценивших качество предоставления государственных и муниципальных услуг.

Аналогично, при использовании 3-балльной шкалы оценивания («полностью удовлетворен», «частично удовлетворен», «не удовлетворен»²), при оценке уровня удовлетворенности учитывается только доля респондентов, полностью удовлетворенных качеством предоставления государственных и муниципальных услуг. При использовании 10-балльной шкалы оценивания уровень удовлетворенности рассчитывается исходя из доли респондентов, оценивших качество предоставления услуг на 6 баллов и выше.

Аналогичный подход применяется и при оценке качества предоставления бюджетных услуг.

При этом в этом случае для обеспечения сопоставимости результатов оценки с зарубежными исследованиями целесообразно отдельно проводить оценку уровня

¹ В частности, подобная шкала используется для оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг на ЕПГУ.

² В частности, такая шкала применяется Росстатом при обследовании домохозяйств на предмет использования ИКТ.

удовлетворенности качеством первичного звена здравоохранения и уровня удовлетворенности качеством среднего (общего) образования.

Данные показатели результативности также необходимы для последующей оценки эффективности государственного управления.

Для оценки показателей результативности, характеризующих уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков, используются как социологические, так и статистические данные (таблица 3).

Таблица 3 – Методики расчета показателей, характеризующих уровень защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков

№ п/п	Наименование показателя	Методика расчета	Источники данных
1.	Оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом общественно значимых ценностей от контролируемых государством рисков;	Показатель рассчитывается как среднее арифметическое долей граждан, оценивающих уровень защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей как «очень высокий» или «скорее высокий» по 10 укрупненным видам рисков [36].	Социологический опрос граждан
2.	Доля граждан, столкнувшихся с необходимостью защиты охраняемых законом общественно значимых ценностей от контролируемых государством рисков;	Показатель рассчитывается как отношение числа респондентов, столкнувшихся в течение 2 (двух) лет, предшествующих времени проведения опроса, с необходимостью защиты значимых для них ценностей (жизни, здоровья, имущества, окружающей среды, памятников культуры) от 10 укрупненных видов рисков, в той или иной степени контролируемых государством, к общему числу респондентов.	Социологический опрос граждан
3.	Уровень заболеваемости и смертности, объем причиненного ущерба по контролируемым государством рискам	Показатель рассчитывается отдельно по наиболее значимым рискам. Показатель по объему причиненного ущерба по контролируемым государством рискам может суммироваться.	Статистические данные и административная информация

Промежуточные и непосредственные показатели результативности сгруппированы по укрупненным видам государственных функций (выработка и реализация государственной политики и регулирование; оказание государственных услуг; контрольно-надзорная деятельность). Перечень предлагаемых показателей для оценки результативности данных типов государственных функций приведен в таблице 4. Предлагаемые показатели могут быть использованы, в том числе, для оценки результативности деятельности отдельных органов государственной власти, осуществляющих соответствующие типы государственных функций.

Для измерения промежуточных и непосредственных результатов государственного управления в части выработки и реализации государственной политики и регулирования предлагается использовать как административную информацию, основанную на данных мониторинга правоприменительной практики, оценки регулирующего воздействия (предварительной и фактической), так и данные социологических опросов хозяйствующих субъектов. Так, для измерения промежуточных результатов в сфере выработки и реализации государственной политики и регулирования предлагается использовать следующие показатели результативности.

1) Степень достижения целей регулирования. Данный показатель результативности рассчитывается на основе оценки фактического воздействия НПА по формуле (6):

$$P = \frac{НПА_{д}}{N} \times 100\%, \quad (6)$$

где $НПА_{д}$ – число нормативных правовых актов, которые по итогам оценки фактического воздействия достигли первоначально заявленных целей регулирования; N – число нормативных правовых актов, в отношении которых проведена оценка фактического воздействия. Если в отчетном периоде оценка фактического воздействия не проводилась ($N=0$), показатель не рассчитывается.

2) Степень достижения целевых значений показателей результативности государственных программ отражает уровень реализации государственной политики и рассчитывается в соответствии с постановлением Правительства РФ от 17.07.2019 г. № 903 в отношении показателей результативности, установленных на уровне государственных программ (без учета показателей, установленных для оценки активности, а также показателей, установленных на уровне подпрограмм и ФЦП).

Таблица 4 – Показатели промежуточных и непосредственных результатов государственного управления по типам государственных функций

Укрупненные государственные функции	Показатели промежуточных результатов	Показатели непосредственных результатов
Выработка и реализация государственной политики и регулирование	<ul style="list-style-type: none"> - степень достижения целей регулирования (на основе оценки фактического воздействия НПА) - степень достижения целевых значений показателей государственных программ - доля хозяйствующих субъектов, считающих обязательные требования законодательства в сфере своей деятельности необходимыми и достаточными; - доля хозяйствующих субъектов, считающих обязательные требования законодательства в сфере своей деятельности исполнимыми - оценка предсказуемости и непротиворечивости государственной политики и регулирования 	<ul style="list-style-type: none"> - доля хозяйствующих субъектов, оценивающих уровень своей информированности об обязательных требованиях в сфере своей деятельности как высокий и очень высокий - доля отмененных норм и решений регуляторов в общем числе оспоренных; - степень реализации мероприятий национальных проектов (доля своевременно достигнутых контрольных точек) - степень реализации мероприятий государственных программ (доля своевременно наступивших контрольных событий)
Государственные услуги	<ul style="list-style-type: none"> - востребованность цифрового взаимодействия с государством (гражданами, бизнесом) - удовлетворенность граждан и бизнеса качеством оказания административных госуслуг (по видам услуг, социальным группам, каналам оказания услуг) 	<ul style="list-style-type: none"> - доля государственных и муниципальных услуг, доступных в электронном виде, в т.ч. в режиме онлайн (для граждан, для бизнеса) - доля неправомερных отказов в предоставлении госуслуг (по видам услуг, социальным группам, каналам оказания услуг) - доля граждан, обжаловавших результаты оказания госуслуг, в общем объеме граждан, обратившихся за государственными услугами
Контрольно-надзорная деятельность	<ul style="list-style-type: none"> - оценка хозяйствующими субъектами влияния КНД на изменение рисков причинения вреда в подконтрольной сфере; - оценка хозяйствующими субъектами влияния отдельных мероприятий по контролю (надзору) на уровень безопасности продукции, производственных процессов, объектов; - индекс результативности обращений граждан в КНО за защитой значимых для них охраняемых законом ценностей; - отношение предотвращенного вреда к причиненному (отношение числа юридических лиц, в деятельности которых выявлена угроза причинения вреда охраняемым ценностям к числу юридических лиц, в деятельности которых выявлены нарушения, являющиеся причиной причинения вреда) 	<ul style="list-style-type: none"> - доля проверенных хозяйствующих субъектов, в деятельности которых не выявлены грубые нарушения (представляющие угрозу причинения вреда) - доля хозяйствующих субъектов, устранивших все выявленные нарушения - доля хозяйствующих субъектов, согласных с результатами проверки - уровень востребованности КНО (доля граждан, обратившихся в КНО за защитой значимых для них ценностей, в общем числе столкнувшихся с необходимостью такой защиты) - доля проверок, результаты которых были признаны недействительными в общем количестве проведенных проверок - доля проверок, проведенных с нарушением требований законодательства о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля применены меры дисциплинарного и административного наказания в общем объеме проверок, результаты которых были признаны недействительными

3) Показатель «доля хозяйствующих субъектов, считающих обязательные требования законодательства в сфере своей деятельности необходимыми и достаточными» рассчитывается на основе данных репрезентативных социологических опросов представителей предпринимательского сообщества как отношение числа респондентов, оценивающих требования законодательства в сфере своей деятельности необходимыми и достаточными, к общему числу респондентов опроса.

4) Показатель «доля хозяйствующих субъектов, считающих обязательные требования законодательства в сфере своей деятельности исполнимыми» рассчитывается на основе данных репрезентативных социологических опросов представителей предпринимательского сообщества как отношение числа респондентов, считающих, что выполнить обязательные требования законодательства в сфере их деятельности «очень просто» или «скорее просто», в общем числе опрошенных.

5) Показатель «оценка предсказуемости и непротиворечивости государственной политики и регулирования» рассчитывается на основе данных репрезентативных социологических опросов хозяйствующих субъектов и определяется как доля респондентов, считающих государственную политику и регулирование в их сфере деятельности предсказуемыми и непротиворечивыми, в общем числе опрошенных.

Для оценки непосредственных результатов в сфере выработки и реализации государственной политики и регулирования предлагается использовать следующие показатели:

1) Показатель «доля хозяйствующих субъектов, оценивающих уровень своей информированности об обязательных требованиях в сфере своей деятельности как высокий и очень высокий» рассчитывается на основе данных репрезентативных социологических опросов представителей предпринимательского сообщества по отношению к общему числу опрошенных респондентов. При этом используется 4-балльная шкала самооценки уровня информированности: «очень высокий», «скорее высокий», «скорее низкий» и «очень низкий» уровень информированности.

2) Показатель «доля отмененных норм и решений регуляторов в общем числе оспоренных» рассчитывается отдельно в отношении отмененных норм и решений регуляторов. Для расчета доли отмененных норм в общем числе оспоренных используется формула (7):

$$OH = \frac{ИОН_{уд}}{ИОН} \times 100\%, \quad (7)$$

где: ОН – доля отмененных норм в общем числе оспоренных; ИОН_{уд} – число удовлетворенных исков об отмене нормативных правовых актов, их отдельных положений, рассмотрение которых завершено в отчетном периоде; ИОН – общее число исков об отмене нормативных правовых актов, их отдельных положений, рассмотрение которых завершено в отчетном периоде. Источником информации служат данные судебной статистики.

Расчет доли отмененных решений регуляторов рассчитывается отдельно по каждому регулятору исходя из соотношения количества отмененных по итогам рассмотрения в досудебном и (или) судебном порядке решений и общего количества оспоренных решений, рассмотрение которых завершено в отчетном периоде.

3) Показатель «степень реализации мероприятий национальных проектов» рассчитывается как доля своевременно достигнутых контрольных точек по формуле (8):

$$КТ = \frac{КТ_д}{КТ_п} \times 100\%, \quad (8)$$

где: КТ_д – количество своевременно (в том числе, досрочно) достигнутых в рамках реализации национальных проектов контрольных точек в течение отчетного периода; КТ_п – общее число запланированных к достижению контрольных точек за отчетный период.

4) Показатель «степень реализации мероприятий государственных программ» рассчитывается как доля своевременно наступивших контрольных событий по формуле (9):

$$КС = \frac{КС_д}{КС_п} \times 100\%, \quad (9)$$

где: КС_д – количество своевременно (в том числе, досрочно) достигнутых в рамках реализации государственных программ контрольных событий в течение отчетного периода; КС_п – общее число запланированных к достижению (включенных в состав утвержденных планов реализации госпрограмм) контрольных событий за отчетный период.

Для измерения промежуточных и непосредственных результатов в сфере государственных услуг в качестве источников данных используются как показатели социологических опросов, так и административная информация.

Так, показатель «востребованность цифрового взаимодействия с государством (гражданами, бизнесом)» предлагается рассчитывать отдельно для граждан и для бизнеса исходя из доли обращений за государственными и муниципальными услугами в электронной форме. При этом обращением за услугой в электронной форме является направление заявления на оказание государственной услуги в электронной форме (с использованием порталов, личного кабинета, либо электронной почты) без дублирования такого обращения на бумажном носителе и без личного обращения в органы власти и иные организации, оказывающие государственные и муниципальные услуги. Обращения в электронной форме, предполагающие запись на личный прием для получения государственных и муниципальных услуг, либо использование информации, размещенной на ЕПГУ, порталах органов государственной власти, не влекущее за собой обращение за государственными и муниципальными услугами в электронной форме при расчете показателя не учитываются. Показатель рассчитывается по формуле (10):

$$B = \frac{O_3}{O} \times 100\%, \quad (10)$$

где: B – востребованность цифрового взаимодействия с государством, O_3 – число обращений за государственными и муниципальными услугами в электронной форме за отчетный период; O – общее число обращений за государственными и муниципальными услугами, поступивших по всем каналам их оказания за отчетный период.

Показатель «удовлетворенность граждан и бизнеса качеством оказания административных госуслуг» рассчитывается отдельно по:

- видам государственных и муниципальных услуг (прежде всего, по массовым услугам);
- социальным группам (бизнес (в том числе, организации, ИП) и граждане (в том числе, по полу, возрастным группам, по уровню доходов, месту проживания));
- каналам оказания услуг (в электронном виде, лично с использованием МФЦ, лично в органах государственной власти).

Источником данных выступает репрезентативный социологический опрос; специфика расчета уровня удовлетворенности аналогична подходам, определенным выше в отношении показателя уровня удовлетворенности качеством оказания административных государственных и муниципальных услуг» на уровне государственного управления в целом.

Для оценки непосредственных результатов оказания государственных услуг предлагается использовать следующие показатели.

1) Показатель «доля государственных и муниципальных услуг, доступных в электронном виде, в т.ч. в режиме онлайн» рассчитывается отдельно в отношении услуг, предназначенных для граждан и для бизнеса по формулам (11):

$$Y_э = \frac{y_ф}{y} \times 100\%, \quad (11)$$

где: $Y_э$ – доля государственных и муниципальных услуг, доступных в электронном виде; $Y_ф$ – количество государственных и муниципальных услуг, заявление о предоставлении которых (формы) могут быть направлены в электронном виде, y – общее количество административных государственных и муниципальных услуг.

$$Y_о = \frac{y_p}{y} \times 100\%, \quad (12)$$

где: $Y_о$ – доля государственных и муниципальных услуг, доступных в онлайн-режиме; y_p – количество государственных и муниципальных услуг, по которым как заявления на оказания, так и результаты могут быть представлены в электронном виде; y – общее количество административных государственных и муниципальных услуг.

2) Показатель «доля неправомерных отказов в предоставлении госуслуг» рассчитывается по видам услуг, социальным группам, каналам оказания услуг по формуле (13):

$$HO = \frac{O_{об}}{O} \times 100\%, \quad (13)$$

где: HO – доля неправомерных отказов в предоставлении госуслуг; $O_{об}$ – количество обжалованных отказов в предоставлении госуслуг, по которым жалобы удовлетворены; O – общее количество обжалованных отказов в предоставлении госуслуг. Источником данных является административная информация (данные системы досудебного обжалования).

3) Показатель «доля граждан, обжаловавших результаты оказания госуслуг, в общем объеме граждан, обратившихся за государственными услугами» рассчитывается

как отношение количества граждан, обжаловавших результаты оказания государственных и муниципальных услуг в досудебном и (или) судебном порядке, в общем числе обращений за государственными и муниципальными услугами, по которым в отчетном периоде были представлены результаты оказания услуг (положительное решение или отказ).

Для измерения качества КНД государства предлагается использовать показатели, основанные на социологических и статистических данных. Так, для оценки промежуточных результатов КНД предлагается использовать следующие показатели:

1) «оценка хозяйствующими субъектами влияния КНД на изменение рисков причинения вреда в подконтрольной сфере». Показатель рассчитывается как доля хозяйствующих субъектов, отмечающих, что КНД оказывает положительное влияние на изменение рисков причинения вреда (т.е. приводит к снижению таких рисков), в общем числе опрошенных;

2) «оценка хозяйствующими субъектами влияния отдельных мероприятий по контролю (надзору) на уровень безопасности продукции, производственных процессов, объектов» рассчитывается как доля респондентов, отметивших положительное влияние последней проверки на уровень безопасности продукции, производственных процессов, производственных объектов, в общем числе респондентов (в состав выборки включаются только представители хозяйствующих субъектов, в отношении которых в течение 2 лет, предшествующих опросу, проводились проверки);

3) «индекс результативности обращений граждан в КНО за защитой значимых для них охраняемых законом ценностей» рассчитывается на основе данных социологического опроса граждан по формуле (14):

$$P = PP + NB + 0,5 \times (UH + BV), \quad (14)$$

где: PP – доля респондентов, по итогам обращения которых в КНО угроза была предотвращена (в общем числе респондентов, обращавшихся в КНО, в %); NB – доля респондентов, по итогам обращения которых в КНО ущерб был возмещен, нарушения устранены (в общем числе респондентов, обращавшихся в КНО, в %); UH – доля респондентов, по итогам обращения которых в КНО ущерб не был возмещен, но нарушения были устранены (в общем числе респондентов, обращавшихся в КНО, в %); BV – доля респондентов, по итогам обращения которых в КНО ущерб был возмещен, но нарушения не были устранены (в общем числе респондентов, обращавшихся в КНО, в %).

4) показатель «отношение предотвращенного к причиненному» рассчитывается как отношение числа проверенных хозяйствующих субъектов (юридических лиц и ИП), в деятельности которых выявлена угроза причинения вреда охраняемым ценностям, к числу проверенных хозяйствующих субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения, являющиеся причиной причинения вреда. Источником данных для расчета выступают статистические данные КНО (форма «1-контроль»).

Для измерения непосредственных результатов КНД предлагается использовать следующие показатели.

1) Показатель «доля проверенных хозяйствующих субъектов, в деятельности которых не выявлены грубые нарушения (представляющие угрозу причинения вреда)». Источником данных для расчета показателя является форма «1-контроль». Показатель рассчитывается по формуле (15):

$$P_{нг} = \frac{(П - P_{уг})}{П} \times 100\%, \quad (15)$$

где: $P_{нг}$ – доля проверенных хозяйствующих субъектов, в деятельности которых не выявлены грубые нарушения; $П$ – общее число проверенных хозяйствующих субъектов (юридических лиц, ИП), $P_{уг}$ – количество проверенных хозяйствующих субъектов (юридических лиц, ИП), в деятельности которых выявлены нарушения, представляющие угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям.

2) Показатель «доля хозяйствующих субъектов, устранивших все выявленные нарушения» рассчитывается по результатам социологического опроса, оценивающего опыт взаимодействия с КНО в том числе при проведении проверок (в течение последних 2 лет, предшествующих проведению опроса), по формуле (16):

$$УСТР = \frac{P_{устр}}{P_{нар}} \times 100\%, \quad (16)$$

где: УСТР – доля хозяйствующих субъектов, устранивших все выявленные нарушения; $P_{устр}$ – количество респондентов, устранивших все выявленные по результатам проверки нарушения; $P_{нар}$ – количество респондентов, в деятельности которых были выявлены нарушения по результатам проверки.

3) Показатель «доля хозяйствующих субъектов, согласных с результатами проверки», рассчитывается по результатам социологического опроса, оценивающего опыт взаимодействия с КНО в том числе при проведении проверок, по формуле (17):

$$\text{СОГЛ} = \frac{P_{\text{согл}}}{P} \times 100\%, \quad (17)$$

где: СОГЛ – доля хозяйствующих субъектов, согласных с результатами проверки; $P_{\text{согл}}$ – количество респондентов, согласных с результатами проведенной в отношении их деятельности проверки; P – общее число респондентов (в состав выборки включаются только представители хозяйствующих субъектов, в отношении которых в течение предшествующих проведению опроса 2 лет проводились проверки).

4) Показатель «Уровень востребованности КНО» рассчитывается по результатам социологического опроса граждан как доля граждан, обратившихся в КНО за защитой значимых для них ценностей, в общем числе столкнувшихся с необходимостью такой защиты. Факт столкновения с необходимостью защиты от рисков и обращения в КНО фиксируется в рамках опроса. Показатель рассчитывается как по отдельным укрупненным видам рисков, так и в целом по выборке граждан (при этом если гражданин сталкивался с несколькими видами рисков, а обратился за защитой в КНО по одному такому риску, данный респондент учитывается как обратившийся в КНО за защитой).

5) Показатель «доля проверок, результаты которых были признаны недействительными в общем количестве проведенных проверок» рассчитывается на основе статистических данных (форма «1-контроль»).

6) Показатель «доля проверок, проведенных с нарушением требований законодательства о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля применены меры дисциплинарного и административного наказания в общем объеме проверок, результаты которых были признаны недействительными» рассчитывается на основе статистических данных (форма «1-контроль»).

Для оценки результативности внутренних административных процессов используются показатели, основанные на административной информации и социологических данных (таблица 5).

Таблица 5 – Показатели результативности внутренних административных процедур и процессов и методики их расчета

Наименование процесса	Наименование показателя	Источники данных и методика расчета
Организационная структура и управление персоналом	Доля гражданских служащих, оценивающих результативность своей профессиональной служебной деятельности как скорее высокую и очень высокую, %	Показатель рассчитывается на основе социологического опроса гражданских служащих (исходя из доли респондентов, положительно оценивающих результативность своей деятельности)
	Уровень результативности профессиональной служебной деятельности, %	Показатель рассчитывается исходя из административных данных о результатах оценки результативности профессиональной служебной деятельности как доля служащих, результативность деятельности которых оценивается как высокая или скорее высокая. Условием использования показателя является регулярное проведение формализованной оценки результативности деятельности служащих.
	Удовлетворенность гражданских служащих условиями труда, %	Показатель рассчитывается на основе социологического опроса гражданских служащих (как доля служащих, в полной мере или скорее удовлетворенных условиями труда в общем числе опрошенных служащих)
	Удовлетворенность государственных гражданских служащих качеством программ профессионального развития, %	Показатель рассчитывается на основе социологического опроса гражданских служащих (как доля служащих, в полной мере или скорее удовлетворенных качеством программ профессионального образования в общем числе опрошенных служащих)
Управление государственными финансами	Оценка качества финансового менеджмента	Показатель рассчитывается по утвержденной Минфином России методике ¹
	Доля введенных в эксплуатацию объектов АИП в общем числе запланированных к вводу	Показатель рассчитывается как отношение числа введенных в эксплуатацию объектов, включенных в АИП, к числу предусмотренных к вводу объектов в отчетном году.
Управление государственным имуществом	Степень достижения целевых показателей результативности предприятиями с государственным участием	Показатель рассчитывается как среднее арифметическое степени достижения КРІ, установленных в отношении предприятий с государственным участием.
	Доля объектов государственного имущества, находящихся в удовлетворительном техническом состоянии	Показатель рассчитывается как процентное отношение числа объектов государственного имущества (зданий, сооружений), находящихся в удовлетворительном техническом состоянии, в общем числе таких объектов
	Уровень использования государственного имущества	Показатель рассчитывается как процентное отношение площади объектов государственного имущества, используемых в целях реализации государственных функций или вовлеченных в хозяйственный оборот, к общей площади таких объектов. Показатель рассчитывается отдельно по зданиям (помещениям), сооружениям и отдельно по земельным участкам.

¹ Приказ Минфина России от 18 июня 2020 г. № 112н «Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента» URL: <http://base.garant.ru/74563528/#ixzz6Z38ObQBa> (дата обращения 12.09.2020).

В целом, разработанные показатели результативности государственного управления предназначены для использования в качестве системы показателей, позволяющей определить как преимущества, так и недостатки текущего уровня государственного управления. Тем не менее, при необходимости может быть проведена интегральная оценка результативности государственного управления.

Для проведения такой оценки предлагается рассчитывать индекс результативности государственного управления, объединяющий оценку конечных, промежуточных и непосредственных результатов, а также учитывающий результативность внутренних процессов.

Индекс результативности государственного управления рассчитывается по формуле (18):

$$I_R = 0,5I_1 + 0,25I_2 + 0,15I_3 + 0,1I_4, \quad (18)$$

где: I_R – индекс результативности государственного управления; I_1 – индекс достижения конечных результатов; I_2 – индекс достижения промежуточных результатов; I_3 – индекс достижения непосредственных результатов; I_4 – индекс результативности внутренних управленческих процессов.

Для расчета индексов I_1 - I_4 проводится нормирование входящих в их состав показателей от 0 до 1. Для показателей, желаемой тенденцией развития которых является рост значений, нормирование проводится по формуле (19):

$$p_n = \frac{p_a}{p_{max}}, \quad (19)$$

где: p_n – нормированное значение показателя, p_a – фактическое значение показателя, p_{max} – максимально возможное (либо целевое) значение показателя.

Для показателей, желаемой тенденцией развития которых является снижение значений, применяется формула (20):

$$p_n = \frac{p_{max}}{p_a}, \quad (20)$$

При этом если p_n принимает значение больше 1, он приравнивается к 1.

Максимально возможное значение показателя определяется:

- в 100%, если показатель отражает долю (процентное соотношение) и его желаемая тенденция – рост значений;
 - на уровне целевого значения показателя (если оно установлено стратегическими, программными документами), при его отсутствии;
 - на уровне наилучшего значения среди 10 стран – крупнейших экономик мира либо среднего значения по странам ОЭСР, ЕС (при наличии сопоставимых данных).
- Значение индексов $I_1 - I_4$ рассчитываются по формуле (21):

$$I_i = \sum_{j=1}^m p_{nj} \times k_j, \quad (21)$$

где: p_{nj} – нормированное значение j -того показателя, k_j – удельный вес j -того показателя в общей оценке (устанавливается с соблюдением условия $\sum k_j=1$).

2.2 Показатели эффективности государственного управления и методики их расчета

Оценка эффективности государственного управления осуществляется на основе сопоставления достигаемых результатов и затрачиваемых на их достижение ресурсов. Исходя из этой логики на уровне государственного управления в целом предлагается использовать следующие показатели эффективности:

- соотношение продолжительности жизни и подушевых расходов на здравоохранение, по отношению к среднему по ОЭСР;
- соотношение показателей качества образования (суммарный балл по итогам исследования читательской, математической и естественнонаучной грамотности PISA) и подушевых расходов на среднее образование, к среднему по ОЭСР;
- соотношение уровня удовлетворенности граждан и бизнеса качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и объема транзакционных издержек на их оказание (по наиболее массовым услугам);
- уровень административных издержек бизнеса.

Показатель «соотношение продолжительности жизни и подушевых расходов на здравоохранение, по отношению к среднему по ОЭСР» рассчитывается по формуле (22):

$$L = \frac{l_{REOECD}}{e_{RlOECD}}, \quad (22)$$

где: L – соотношение продолжительности жизни и подушевых расходов на здравоохранение, по отношению к среднему по ОЭСР; l_R – ожидаемая продолжительность жизни при рождении в России; l_{OECD} – ожидаемая продолжительность жизни при рождении в среднем в странах ОЭСР; e_R – текущие расходы на здравоохранение в России на душу населения (долл. США по ППС); e_{OECD} – текущие расходы на здравоохранение в среднем по странам ОЭСР на душу населения (долл. США по ППС). Показатель рассчитывается на основе статистических данных.

Показатель «соотношение показателей качества образования (суммарный балл по итогам исследования читательской, математической и естественнонаучной грамотности PISA) и подушевых расходов на среднее образование, к среднему по ОЭСР» рассчитывается по формуле (23):

$$E = \frac{(m_R + r_R + s_R) \times e_{OECD}}{e_R \times (m_{OECD} + r_{OECD} + s_{OECD})}, \quad (23)$$

где: E – соотношение показателей качества образования (суммарный балл по итогам исследования читательской, математической и естественнонаучной грамотности PISA) и подушевых расходов на среднее образование, к среднему по ОЭСР; m_R – оценка России по итогам исследования математической грамотности PISA, балл; r_R – оценка России по итогам исследования читательской грамотности PISA, балл; s_R – оценка России по итогам исследования естественнонаучной грамотности PISA, балл; m_{OECD} – оценка стран ОЭСР по итогам исследования математической грамотности PISA, балл; r_{OECD} – оценка стран ОЭСР по итогам исследования читательской грамотности PISA, балл; s_{OECD} – оценка стран ОЭСР по итогам исследования естественнонаучной грамотности PISA, балл; e_R – средние расходы на общее образование, в расчете на одного ученика в России (долл. США по ППС); e_{OECD} – средние расходы на общее образование, в расчете на одного ученика в ОЭСР (долл. США по ППС). Показатель рассчитывается на основе статистических данных и данных международных организаций (ОЭСР, ВБ).

Показатель «соотношение уровня удовлетворенности граждан и бизнеса качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и объема трансакционных издержек на их оказание (по наиболее массовым услугам)» отражает эффективность бюджетных расходов на оказание государственных и муниципальных услуг и может быть рассчитан по формуле (24):

$$\Xi_y = \frac{Y_y}{I_y}, \quad (24)$$

где: Ξ_y – соотношение уровня удовлетворенности граждан и бизнеса качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и объема транзакционных издержек на их оказание (по наиболее массовым услугам), Y_y – уровень удовлетворенности качеством предоставления соответствующей массовой услуги, I_y – транзакционные издержки на оказание единицы соответствующей массовой услуги.

Данный показатель предназначен для сопоставления государственных и муниципальных услуг по уровню эффективности организации их оказания.

Показатель «уровень административных издержек бизнеса» отражает уровень административной нагрузки на бизнес (по отношению к общему объему оборота) и рассчитывается по формуле (25):

$$A = \frac{I_A}{O} \times 100\%, \quad (25)$$

где: A – уровень административных издержек бизнеса; I_A – объем административных издержек бизнеса (в расчете на 1 год); O – годовой оборот.

Объем административных издержек бизнеса рассчитывается в соответствии со стандартной моделью, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 22.09.2015 г. № 669 [146].

Для оценки эффективности государственного управления в разрезе основных типов государственных функций используются следующие показатели (таблица 6). Предлагаемые показатели рассчитываются на основе данных официальной статистики, социологических исследований и административной информации.

Таблица 6 – Показатели эффективности по укрупненным типам государственных функций и методики их расчета

Укрупненные государственные функции	Наименование показателя	Источники данных и методика расчета
Выработка и реализация государственной политики и регулирование	Соотношение затрат и выгод от государственного регулирования, млрд. руб.	Показатель рассчитывается по итогам ОРВ по формуле: $R = \sum b_i - \sum c_i,$ где b_i – объем выгод от реализации i -го НПА (в годовом выражении), в соответствии с ОРВ; c_i – объем расходов из средств консолидированного бюджета и внебюджетных источников (в годовом выражении) от реализации i -того НПА, в соответствии с ОРВ. Источником данных является административная информация (заключения об ОРВ).
	Индекс результативности бюджетных расходов	Показатель отражает соотношение динамики показателей результатов и динамики расходов и рассчитывается по формуле: $RE = \frac{Rd \times e_{t-1}}{e_t},$ где Rd – показатель, характеризующий динамику результативности; e_{t-1} – объем бюджетных расходов на достижение результатов в году, предшествующем отчетному, e_t – объем бюджетных расходов на достижение результатов в отчетном году. Показатель Rd рассчитывается как среднее арифметическое динамики отдельных показателей результативности, рассчитанной с учетом желаемой тенденции их развития. При расчете показателя учитываются статистические данные о значениях показателей результативности и административные данные об исполнении бюджета.
	объем предотвращенных благодаря ОРВ административных издержек	Показатель рассчитывается как сумма оценок потенциальных административных издержек, связанных с реализацией проектов НПА, по которым было подготовлено отрицательное заключение ОРВ и которые не были приняты. Показатель рассчитывается на основе административной информации.
	объем административных издержек бизнеса, связанных с предоставлением отчетности	Показатель рассчитывается исходя из методики стандартных административных издержек с учетом фактического объема отчетности (статистической, налоговой и т.д.) на основе административной информации (с использованием иных данных, в т.ч. социологических).
	транзакционные издержки регулирования (в расчете на 1 хозяйствующего субъекта)	Показатель рассчитывается на основе данных об исполнении бюджета и показывает средний объем бюджетных расходов на реализацию функций государственного регулирования.

Продолжение таблицы 6

Укрупненные государственные функции	Наименование показателя	Источники данных и методика расчета
Государственные услуги	Соотношение уровня удовлетворенности граждан и бизнеса качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и объема трансакционных издержек на их оказание (по наиболее массовым услугам, по каналам оказания услуг)	Расчет показателя аналогичен показателю «соотношение уровня удовлетворенности граждан и бизнеса качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и объема трансакционных издержек на их оказание (по наиболее массовым услугам)». Данные приводятся в разрезе видов государственных услуг, каналов их оказания. Показатель рассчитывается исходя из социологических данных и административных данных об исполнении бюджета.
	Уровень административных издержек граждан и бизнеса, связанных с взаимодействием с государством при получении государственных услуг	Показатель рассчитывается исходя из методики стандартных издержек на основе административных данных, социологической информации.
	Трансакционные издержки на оказание государственных услуг	Показатель рассчитывается на основе данных об исполнении бюджета исходя из расходов, связанных с оказанием государственных услуг, и количества оказанных услуг.
Контрольно-надзорная деятельность	Соотношение динамики оценки уровня защищенности охраняемых законом ценностей и динамики расходов на осуществление КНД	Показатель рассчитывается по формуле: $ENF = \frac{P_t \times e_{t-1} \times d}{P_{t-1} \times e_t},$ где P_t – уровень защищенности в отчетном году, P_{t-1} – уровень защищенности в году, предшествующем отчетному, e_t – объем бюджетных расходов на осуществление КНД в отчетном году, e_{t-1} – объем бюджетных расходов на осуществление КНД в году, предшествующем отчетному, d – индекс-дефлятор. Источники данных для расчета показателя: результаты социологических опросов; данные о финансировании КНД по форме «1-контроль».
	Уровень административных издержек бизнеса, связанных с КНД	Показатель рассчитывается на основе социологического опроса исходя из временных и финансовых издержек бизнеса, связанных с проведением проверок.
	Трансакционные издержки на осуществление контрольно-	Показатель рассчитывается как отношение общего объема расходов на КНД к числу проведенных контрольно-надзорных мероприятий на основе административной информации КНО и данных

Продолжение таблицы 6

Укрупненные государственные функции	Наименование показателя	Источники данных и методика расчета
	надзорных функций	формы «1-контроль».

Для оценки эффективности внутренних управленческих процессов также разработаны показатели, основанные как на социологических, так и на административных данных. Так, для измерения эффективности организационной структуры и управления персоналом предлагается использовать следующие показатели.

1) Показатель «структурная сбалансированность» рассчитывается как доля управленческого и обеспечивающего персонала в общей численности гражданских служащих. Показатель отражает степень сбалансированности организационной структуры (наличие достаточного числа служащих, занятых непосредственно исполнением государственных функций и реализацией государственных услуг). При этом к обеспечивающему персоналу относят и гражданских служащих, осуществляющих внутренние функции (по управлению кадрами, финансами, материально-техническими ресурсами), направленные на обеспечение деятельности соответствующего органа власти. Расчет проводится исходя из фактически замещенных должностей (без учета вакантных должностей). Рекомендуемое значение показателя – 25-35%. Источником данных для расчета показателя является административная информация о структуре должностей в разрезе структурных подразделений органа власти.

2) Показатель «доля стимулирующих выплат, распределяемых на основе оценки результативности профессиональной служебной деятельности, в общем объеме стимулирующих выплат» отражает, в какой степени стимулирующие выплаты ориентированы на повышение результативности профессиональной служебной деятельности. Целевым значением является 100%. Показатель рассчитывается на основе административной информации. Использование данного показателя целесообразно после проведения запланированных реформ в сфере материального стимулирования гражданских служащих.

3) Показатель «соотношение количества гражданских служащих, результативность деятельности которых является удовлетворительной и выше, и количества премированных служащих» отражает, в какой степени премирование осуществляется по результатам деятельности. Так, значение показателя меньше 1 отражает ситуацию, при которой часть премированных служащих не показывали удовлетворительный уровень результативности деятельности. Напротив, значение показателя выше 1 отражает ситуацию, при которой часть служащих с удовлетворительными результатами работы не были премированы. Условием расчета данного показателя является проведение регулярной оценки результативности профессиональной деятельности служащих. Показатель рассчитывается на основе административной информации.

Для оценки эффективности управления государственными финансами представляется целесообразным учитывать результаты проверки целевого использования и эффективности использования бюджетных средств контрольно-счетными органами. На основе этих данных могут быть рассчитаны следующие показатели:

- объем нецелевого использования бюджетных средств по результатам оценки контрольно-счетных органов, млн. руб.;
- доля бюджетных расходов, использованных нецелевым образом, в общем объеме бюджетных расходов, %;
- доля неэффективных расходов бюджета в общем объеме расходов бюджета по результатам оценки контрольно-счетных органов, %.

При расчете данных показателей учитываются итоговые объемы нецелевого и неэффективного использования средств (по результатам проверок контрольно-счетных органов) и кассовое исполнение расходов бюджета в соответствующем отчетном периоде.

Для оценки эффективности управления государственным имуществом предлагается использовать следующие показатели.

1) Эффективность аукционов (соотношение превышения фактической цены по сравнению с начальной и транзакционных издержек на организацию и проведение аукциона). Данный показатель отражает эффект для бюджета от проведения конкурсных процедур и рассчитывается по формуле (26):

$$ЭА = \frac{\sum c_{\text{ф}} - c_{\text{н}}}{P_{\text{а}}}, \quad (26)$$

где: ЭА – эффективность аукционов; $c_{\text{ф}}$ – фактическая цена реализации (предоставления права использования) государственного имущества; $c_{\text{н}}$ – начальная цена реализации (предоставления права использования) государственного имущества; $P_{\text{а}}$ – расходы на проведение аукционов.

Источниками данных для расчета показателя является административная информация.

2) Показатель «соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, к оценочной стоимости указанного имущества, определенной для целей реализации» отражает эффективность процедур реализации имущества и рассчитывается по формуле (27):

$$\text{ЭР} = \frac{\sum \phi_i}{\sum o_i} \times 100\%, \quad (27)$$

где: ϕ_i – фактическая стоимость реализации i -го имущества; o_i – оценочная стоимость i -го имущества.

Показатель рассчитывается на основе административной информации. Целевым значением показателя является 100%.

2.3 Показатели обоснованности государственного управления и методики их расчета

Обоснованность государственного управления предполагает, что государственное вмешательство в социально-экономические процессы носит обоснованный характер (т.е. риски невмешательства выше, чем возможные негативные последствия вмешательства государства), а исполнение государственных функций и оказания государственных услуг осуществляется на равной основе, не допускающей дискриминацию одних групп (бизнеса, граждан и т.д.) по сравнению с другими. На стратегическом (верхнем) уровне для оценки обоснованности государственного управления представляется целесообразным использовать международные показатели:

- уровень доверия граждан к органам власти;
- индекс восприятия коррупции;
- индекс гласности и подотчетности.

Уровень доверия граждан к органам власти является критически важной оценкой обоснованности государственного управления. Низкий уровень доверия является одним из важных сигналов недостаточно обоснованной (с позиции граждан) государственной политики. Показатель рассчитывается на основе социологических опросов; подробные методические рекомендации по его расчету разработаны ОЭСР [37].

Основной причиной нарушения принципа обоснованности и недискриминационности государственного вмешательства является высокий уровень коррупции. В этой связи в состав показателей обоснованности государственного управления целесообразно включить индекс восприятия коррупции, рассчитываемый на основе независимых социологических опросов экспертов и представителей предпринимательского сообщества по методике Транспаренси Интернешнл¹.

Высокий уровень гласности и подотчетности является условием принятия обоснованных решений, сбалансированных с точки зрения интересов различных сторон и исключая дискриминацию. В этой связи еще одним показателем, предлагаемым к

¹ URL: <https://www.transparency.org/en/cpi#> (дата обращения 10.10.2020).

использованию для оценки обоснованности государственного управления, является индекс гласности и подотчетности, рассчитываемый в составе Всемирных показателей государственного управления ВБ¹.

Следует отметить, что все перечисленные показатели носят интегральный характер и рассчитываются на национальном уровне. Для оценки обоснованности при осуществлении отдельных типов государственных функций необходимо использовать дополнительные показатели обоснованности государственного управления (таблица 7).

¹ URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения 01.09.2020).

Таблица 7 – Показатели обоснованности государственного управления по укрупненным типам государственных функций и методики их расчета

Укрупненные государственные функции	Наименование показателя	Источники данных и методика расчета
Выработка и реализация государственной политики и регулирование	Доля проектов нормативно-правовых актов, прошедших процедуру ОРВ (с количественной оценкой затрат и выгод регулирования)	Показатель характеризует степень обоснованности предлагаемого регулирования и рассчитывается по формуле: $ОРВ = \frac{НПА_{кол}}{НПА} \times 100\%$ где $НПА_{кол}$ – количество проектов НПА, по которым в рамках ОРВ была проведена количественная оценка затрат и выгод от принятия регулирования; $НПА$ – общее число проектов НПА, подлежащих проведению ОРВ.
	Доля отмененных норм регулирования в общем числе норм, признанных нерезультативными (неэффективными) по итогам оценки фактического воздействия	Показатель характеризует обоснованность регулирования и отражает своевременность отмены норм, не достигающих цели своего введения. Показатель рассчитывается по формуле: $ОФВ = \frac{НПА_{отм}}{НПА_{отр\ офв}} \times 100\%$ где $НПА_{отм}$ – количество отмененных по итогам проведения оценки фактического воздействия норм; $НПА_{отр\ офв}$ – общее количество норм, по которым получена отрицательная оценка фактического воздействия (выявлено, что нормы являются нерезультативными и (или) неэффективными, цель регулирования не достигнута). Показатель рассчитывается на основе административных данных (материалов ОФВ)
	Степень вовлеченности граждан и бизнеса в выработку и мониторинг государственной политики	Показатель характеризует степень открытости и востребованности среди граждан и бизнеса инструментов участия в разработке и мониторинге реализации государственной политики. Показатель рассчитывается отдельно в отношении граждан и бизнеса на основе социологических данных. В отношении граждан показатель рассчитывается как доля граждан, в течение последнего года принимавших участие в выработке и мониторинге государственной политики (включая ОРВ, общественные обсуждения, консультации, общественные инициативы и иные инструменты участия), в общем числе респондентов (совершеннолетних граждан). В отношении бизнеса показатель рассчитывается как доля зарегистрированных хозяйствующих субъектов, участвовавших в разработке и мониторинге реализации государственной политики (в том числе, в общественных обсуждениях, публичных консультациях и т.п.) в течение последнего года, в общем числе опрошенных хозяйствующих субъектов.

Продолжение таблицы 7

Укрупненные государственные функции	Наименование показателя	Источники данных и методика расчета
Государственные услуги	Оценка гражданами беспристрастности и недискриминационности при оказании административных и бюджетных госуслуг-	Показатель рассчитывается по данным социологического опроса и показывает долю респондентов, скорее согласных и полностью согласных с тем, что при оказании административных и бюджетных услуг государственные органы действуют беспристрастно и не дискриминируют заявителей, в общем числе опрошенных. Подробнее методология оценки беспристрастности и недискриминационности при оказании бюджетных услуг см [38].
	Удовлетворенность граждан результатами досудебного обжалования действий (бездействия) государственных органов при оказании государственных услуг	Показатель отражает обоснованность действий органов власти при оказании государственных услуг и рассчитывается как отношение числа граждан, обжаловавших действия государственных органов при оказании государственных услуг в досудебном порядке и оценивающих результаты такого обжалования очень хорошо или скорее хорошо, к общему числу граждан, обжаловавших действия (бездействие) государственных органов при оказании государственных услуг. Источником данных является административная информация (информационная система досудебного обжалования).
	Частота неформальных платежей в сфере государственных услуг	Показатель отражает недискриминационность и обоснованность действий органов государственной власти при оказании государственных услуг и рассчитывается по данным социологических опросов как отношение числа респондентов, осуществлявших неформальные платежи (платежи «в конверте», подарки) при оказании государственных услуг, к общему числу респондентов.
Контрольно-надзорная деятельность	Обоснованность плановых проверок	Показатель рассчитывается как доля плановых проверок, проведенных в отношении объектов с повышенным уровнем рисков, в общем объеме плановых проверок Показатель отражает объективность планирования проведения проверок с учетом внедрения риск-ориентированных подходов и может рассчитываться на основе административных данных КНО.
	Обоснованность внеплановых проверок	Показатель рассчитывается как доля внеплановых проверок, проведенных на основе обращений об угрозах и (или) фактах причинения вреда, в общем числе проведенных внеплановых проверок Показатель отражает ориентацию внеплановых проверок на минимизацию угроз и расследование случаев причинения вреда и может быть рассчитан на основе статистических данных формы «1-контроль».
	Частота неформальных платежей, связанных с КНД	Показатель рассчитывается на основе социологических исследований и отражает уровень коррупции (и, соответственно, риски нарушения принципов обоснованности и беспристрастности) при осуществлении КНД. Показатель рассчитывается как отношение числа хозяйствующих субъектов, осуществлявших неформальные платежи при проведении контрольно-надзорных мероприятий, к общему числу опрошенных.

Критерий обоснованности применим и к внутренним процессам и процедурам деятельности органов государственной власти. Для его оценки необходимы как социологические данные, так и административная информация.

Так, для оценки критерия обоснованности в отношении организационной структуры и управления персоналом могут быть использованы следующие показатели.

1) Показатель «оценка гражданами служащими прозрачности и недискриминационности систем поступления на гражданскую службу, продвижения по службе и оплаты труда» отражает соблюдение принципов обоснованности и недискриминационности в отношении гражданских служащих – важных бенефициаров государственного управления. Показатель может быть рассчитан на основе социологического опроса гражданских служащих.

2) Показатель «доля гражданских служащих, допустивших нарушения законодательства при осуществлении своих служебных обязанностей, к которым применены меры дисциплинарной и / или административной ответственности» может быть рассчитан исходя из административной информации. Он отражает недискриминационность и беспристрастность в применении санкций в отношении гражданских служащих, что является важным условием сохранения и развития профессиональной службы.

3) Показатель «оценка частоты коррупционных проявлений на гражданской службе» рассчитывается как доля государственных гражданских служащих, считающих, что коррупционные проявления являются частым явлением на государственной службе, в общем числе опрошенных респондентов. Для измерения данного показателя необходимо проведения опроса государственных служащих.

Для оценки обоснованности при управлении государственными финансами предлагается использовать следующие показатели:

– доля расходов бюджета, формируемых в рамках государственных программ: показатель отражает, в какой степени расходы бюджета ориентированы на достижение конечных результатов стратегических документов и, соответственно, имеют обоснование с точки зрения достижения стратегических целей. Показатель рассчитывается на основе административных данных (закона о бюджете);

– индекс открытости бюджета: показатель характеризует открытость и доступность информации о формировании и исполнении бюджета для широкого круга заинтересованных сторон (в том числе, для граждан и бизнеса), что является основой для

повышения обоснованности и обеспечения недискриминационности бюджетных расходов. Показатель рассчитывается международным бюджетным партнерством¹⁰. Открытость бюджетных данных на региональном уровне на регулярной основе оценивается НИФИ¹¹.

Для оценки обоснованности управления государственным имуществом предлагается использовать следующие показатели.

1) Показатель «доля предприятий с государственным участием, участвующих в реализации государственных программ» отражает нацеленность деятельности предприятий с государственным участием на достижение стратегических национальных приоритетов. Показатель рассчитывается как отношение числа предприятий с государственным участием, принимающим участие в реализации государственных программ (в том числе, выделяющих внебюджетные средства на реализацию программных мероприятий), к общему числу предприятий с государственным участием. Целевое значение показателя – 100% (что может быть достигнуто как за счет активизации участия государственных предприятий в достижении стратегических приоритетов, так и за счет снижения избыточного участия государства в экономике). Показатель рассчитывается на основе административных данных.

2) Показатель «конкурентность доступа к государственному имуществу» рассчитывается как среднее число заявок в тендерах на право аренды государственного имущества. Показатель рассчитывается на основе административных данных.

¹⁰ URL: <https://www.internationalbudget.org/> (дата обращения 01.09.2020).

¹¹ URL: <https://nifi.ru/ru/rating> (дата обращения 01.09.2020).

3 Краткие итоги апробации системы показателей качества государственного управления на федеральном уровне

Информационной базой для апробации системы показателей качества государственного управления на федеральном уровне послужили данные международных организаций, статистические данные, а также результаты социологических исследований, характеризующие отдельные аспекты качества государственного управления. В докладе представлены результаты апробации системы показателей на уровне государственного управления в целом.

Анализ показателей верхнего уровня свидетельствует, что параметры обоснованности государственного управления достигнуты лишь частично. Так, по уровню доверия правительству (государственным органам), составляющим 46%, Россия сопоставима со странами ОЭСР. При этом оценки восприятия коррупции, а также гласности и подотчетности находятся на крайне низком уровне: процентный ранг гласности и подотчетности в России составляет 18,2, оценка по индексу восприятия коррупции – 28. Примечательно, что за последние годы индекс восприятия коррупции существенно не изменился, а оценки гласности и подотчетности несколько снизились (рисунок 1).



Примечание – Источник: составлено автором по данным Всемирного банка и Транспаренси интернешнл.

Рисунок 1 – Динамика оценок гласности и подотчетности и индекса восприятия коррупции в России в 2012-2019 гг.

Низкий уровень и отсутствие значимой динамики в сфере гласности и подотчетности, а также восприятия обществом коррупции свидетельствует о рисках

недостаточной обоснованности и недискриминационности государственного управления, что в перспективе может негативно сказаться и на уровне доверия граждан органам власти. Данные факторы являются и ключевыми рисками недостаточной результативности и эффективности государственного управления.

Анализ результативности государственного управления в целом показывает, что показатели качества жизни и социально-экономического развития в России несколько отстают от других стран, входящих в десятку крупнейших по размеру ВВП (по ППС). Так, среди 10 крупнейших экономик мира (по ВВП по ППС) Россия занимает 6 место по индексу человеческого развития и скорректированным чистым сбережениям, и 5 место по уровню неравенства доходов по оценке ВБ (при использовании оценки Аналитического центра, уровень неравенства доходов в России составляет 41,3%, что существенно выше оценок ВБ¹²). Темпы прироста национального богатства в России существенно отстают от показателей крупных развивающихся стран (за исключением Бразилии) и Германии при сопоставимом уровне неравенства доходов. Такие тенденции в долгосрочной перспективе могут негативно повлиять на устойчивое развитие страны и рост индекса человеческого развития.

В июле 2020 г. в России были утверждены новые цели развития до 2030 года; оценивать их степень достижения представляется несколько преждевременным. Тем не менее, проведенная Счетной Палатой РФ оценка степени достижения национальных целей, утвержденных в 2018 г., за 2019 год показала наличие значимых отклонений в траектории достижения национальных целей. В частности, не были достигнуты целевые значения показателей, характеризующие численность населения, уровень бедности, объему несырьевого неэнергетического экспорта и объему экспорта услуг [39].

Согласно годовому отчету о реализации госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» уровень удовлетворенности граждан качеством оказания административных государственных и муниципальных услуг в 2019 г. составил 97,7%¹³. Постепенный рост уровня удовлетворенности отмечается с 2011 г.

Имеющиеся оценки в сфере бюджетных услуг существенно ниже. Так, по данным ОЭСР, удовлетворенность российских граждан качеством образования в школах составляет 51%, а удовлетворенность качеством системы здравоохранения – 34% [40].

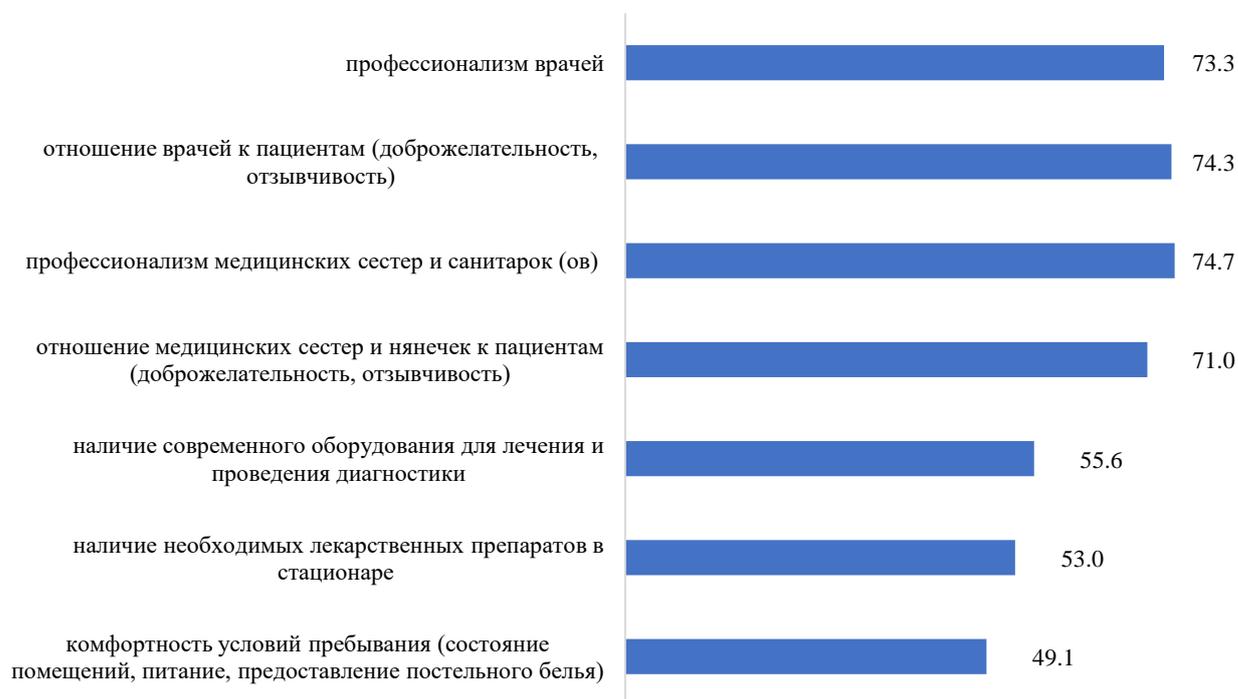
¹² URL: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/rus_feb_2020.pdf (дата обращения 01.09.2020).

¹³ URL: https://programs.gov.ru/Portal/program/15/report_indicators (дата обращения 01.09.2020).

По результатам российской независимой оценки в сфере здравоохранения на «хорошо» и «отлично» оценена деятельность 43,3% стационарных организаций, по 49,7% организаций оценка отсутствует; В сфере образования на «хорошо» и «отлично» оценена деятельность 70,2% организаций, у 17,9% организаций оценка отсутствует¹⁴.

По данным обследования, проведенного Росстатом в 2019 г., в полной мере удовлетворены работой поликлиники, к которой прикреплены, лишь 38,1% российских граждан. При этом чаще всего респонденты не удовлетворены работой врачей-специалистов (59,5% от числа не в полной мере удовлетворенных и не удовлетворенных работой поликлиник), отсутствием необходимого оборудования и лекарственных препаратов (48,5%), длительностью ожидания в очередях (65,6%).

При оценке качества работы стационарных организаций уровень удовлетворенности граждан (в домохозяйствах которых в течение последнего года были госпитализации в стационар) выше, прежде всего по аспектам, связанным с профессионализмом врачей и медицинского персонала и их отношением к пациентам. При этом граждане в меньшей степени удовлетворены уровнем оснащения больниц и доступностью лекарств, а также комфортностью пребывания в стационаре (рисунок 2).



Примечание – Источник: данные Росстата

¹⁴ URL: <https://bus.gov.ru/> (дата обращения 01.09.2020).

Рисунок 2 – Удовлетворенность граждан отдельными аспектами предоставления стационарной медицинской помощи

Полностью удовлетворены работой общеобразовательных организаций – 28,5% родителей школьников, скорее удовлетворены – 60,3%, при этом по отдельным направлениям оценки выше. Так, организацией учебного процесса полностью удовлетворены 70,5% родителей, качеством обучения – 72,5%, качеством воспитательной работы – 72,9%, комфортностью пребывания в общеобразовательной организации – 75,5%, организацией медицинского контроля – 65,6%, качеством питания 51%, безопасностью пребывания в здании организации – 74,9%. Результаты обследования не выявляют значительных различий по социальным группам (многодетные семьи) и по месту жительства респондентов¹⁵.

В целом приведенные данные свидетельствуют о высоком уровне удовлетворенности граждан качеством оказания государственных административных услуг и менее высоких оценках качества бюджетных услуг, особенно в сфере здравоохранения.

Проведенные РАНХиГС в 2018-2020 гг. опросы свидетельствуют о низкой оценке гражданами значимых для них ценностей от контролируемых государством рисков. Так, в 2020 г. оценка уровня защищенности таких ценностей составила 32,9%. При этом согласно опросу 49,4% граждан сталкивались с необходимостью защиты от контролируемых государством рисков за предшествующие опросу 2 года; частота столкновений с рисками сократилась на 7,3 п.п.

Анализ статистических данных о частоте и масштабах причиненного вреда демонстрирует разнонаправленную динамику.

Так, смертность при пожарах в 2019 г. составила 5,84 чел. на 100 тыс. населения, что значительно выше как показателя 2018 г. (5,38 чел. на 100 тыс. населения), так и целевого значения показателя на 2019 г. (5,16 чел. на 100 тыс. населения). Травматизм при пожарах составил 6,45 чел. на 100 тыс. населения, что несколько ниже уровня 2018 г. (6,6 чел. на 100 тыс. населения), но не соответствует целевому значению на 2019 г. (5,9 чел. на 100 тыс. населения). Ущерб от пожаров составил в 2019 г. 0,00017 от ВВП, что выше, чем в 2018 г. (0,00015 от ВВП) и не соответствует целевому значению.

¹⁵ URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/GKS_KDU_2019/index.html (дата обращения 01.09.2020).

По данным Роспотребнадзора, в 2019 г. уровень заболеваемости инфекционными и паразитарными заболеваниями снизился по сравнению с 2018 г. на 2,8% и составил 22533,59 на 100 тыс. населения при среднемноголетнем – 23046,60 на 100 тыс. населения. При этом «абсолютные стоимостные показатели экономического ущерба, нанесенного инфекционной патологией, в 2019 году по сравнению с предыдущим годом возросли на 1,4 %» [41].

По данным статистики, уровень производственного травматизма в 2019 г. не изменился и составил 1,2 человек на 1000 занятых; смертность на производстве незначительно снизилась с 0,054 до 0,053 на 1000 занятых. Тем не менее, данные показатели существенно выше уровня, достигнутого в странах ОЭСР, в т.ч. в ЕС, что свидетельствует о необходимости дальнейшего повышения уровня защищенности граждан от контролируемых государством рисков.

Результаты сопоставительной оценки показывают, что в России отмечается относительно низкая эффективность расходов в сфере здравоохранения (с точки зрения их влияния на продолжительность жизни) по сравнению с 10 крупнейшими странами по уровню ВВП по ППС. Наибольший уровень эффективности государственного управления в данной сфере (по сравнению со средними показателями для соответствующего уровня расходов) отмечается в Японии, Франции и Китае. По соотношению показателей качества образования (суммарный балл по итогам исследования читательской, математической и естественнонаучной грамотности PISA) и подушевых расходов на среднее образование Россия сопоставима со средним уровнем по странам «десятки», при этом наиболее высокий уровень эффективности бюджетных расходов на среднее образования показывает Китай (абсолютный лидер по качеству образования по итогам исследования PISA во всех трех областях).

Оценка общего уровня административных издержек бизнеса может быть проведена на основе Доклада уполномоченного при Президенте РФ по правам предпринимателей¹⁶. Так, по данным Доклада, 42,7% опрошенных в начале 2020 г. предпринимателей заявили о росте уровня административной нагрузки в течение последнего года, тогда как ее снижение отметили лишь 5,7% опрошенных. Общий объем административных издержек оценивается предпринимательским сообществом по-разному. Так, 35,8% опрошенных предпринимателей оценивают уровень административных издержек в пределах 5% от выручки; еще 20,5% – в пределах от 5% до 10% от выручки; 14,1% опрошенных оценивает

¹⁶ URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения 01.09.2020)

уровень административной нагрузки от 10% до 20% от выручки, 10,1% – более 20% от выручки. Для некоторых предприятий уровень административной нагрузки может быть сопоставим с уровнем налоговой нагрузки: так 15,1% предприятий уплачивают в виде налоговых платежей до 10% выручки, еще 27,6 опрошенных – от 10% до 20% выручки¹⁷. В целом такие данные свидетельствуют о значительной административной нагрузке на бизнес, оказывающей заметное влияние на деятельность хозяйствующих субъектов. Не случайно предприниматели называют снижение административных барьеров (наряду со снижением налоговой нагрузки и ограничением роста цен на услуги естественных монополий) как один из наиболее значимых факторов обеспечения ускорения экономического роста в стране.

Данные о транзакционных издержках на осуществление государственных функций и оказание государственных услуг отсутствуют.

В целом анализ данных об эффективности на уровне государственного управления в целом свидетельствует о том, что при общем ухудшении ситуации с уровнем административных издержек эффективность бюджетных расходов на реализацию наиболее социально значимых функций нуждается в дальнейшем повышении.

В целом, проведенная в настоящем подразделе апробация показателей качества государственного управления свидетельствует о возможности их практического применения.

¹⁷ По результатам опроса ФСО в феврале-марте 2020 г. Выборка составила более 7700 респондентов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Качество государственного управления – важный фактор социально-экономического развития и улучшения условий жизни граждан.

Однако, как показывает представленный в докладе анализ, до настоящего времени в мировой практике отсутствует единый подход к пониманию качества государственного управления и измерению ключевых его критериев. В рамках различных парадигм государственного управления, в различных подходах к их реализации его качество рассматривается и оценивается по-разному.

Так, в системе координат «веберовского государства» и рациональной бюрократии качество государственного управления фактически сужается до понятия профессионализма и беспристрастности государственной службы. В рамках парадигмы «нового государственного управления» на первый план выходят критерии экономической эффективности и оценка (преимущественно) непосредственных результатов. Парадигма «нового общественно-государственного управления» (new public governance) в большей степени ориентируется на оценку конечных результатов реализации государственной политики.

При этом в международной и зарубежной практике (как, впрочем, и в российской) зачастую наблюдается смешение данных парадигм и реализующих их подходов, одновременное использование различных систем определения и оценки качества государственного управления, в том числе, для разных уровней проведения такой оценки (национального уровня и уровня отдельных органов государственной власти).

Следует отметить, что если в практике западных стран подходы к оценке качества государственного управления развивались постепенно, то в Россию применение различных подходов и оценок качества государственного управления пришло практически одновременно. При этом традиционная для российской практики разобщенность направлений реформ государственного управления и недостаточная координация их реализации не позволила сформировать на их основе единое видение качества государственного управления и, соответственно, единую систему показателей для его определения и оценки. Представляется, что отсутствие такой системы будет и в будущем ограничивать возможности по выработке целостных и непротиворечивых подходов к пониманию, регулированию и повышению качества государственного управления, проведения его мониторинга и оценки.

Проведенный в докладе анализ позволил обосновать и предложить инструменты для измерения трех ключевых параметров качества 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 смыслом и основным содержанием государственного управления, составляющих его текущих, среднесрочных и стратегических управленческих решений и действий, процессов и процедур исполнения государственных функций;

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

Данные параметры, впервые предложенные в рамках инициативного законопроекта о качественном государственном управлении [3], позволяют интегрировать разнообразие действующих подходов к пониманию качества государственного управления, уточнить понятие качества государственного управления и систематизировать подходы к его оценке.

Для оценки данных параметров в докладе представлена разработанная авторами система показателей, позволяющих измерить обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность государственного управления в целом, укрупненных видов государственных функций (выработка и реализация государственной политики и регулирования; оказание государственных услуг; контрольно-надзорная деятельность), а также внутренних административных процессов и процедур. Приведенные краткие результаты апробации системы показателей свидетельствуют о ее практической применимости.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2011) The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*. - No. 3(2). - P. 220-246. doi:10.1017/S1876404511200046.
2. Schwab K. (2019) The Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum. - URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения: 20.05.2020).
3. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
4. Evans P., Rauch J.E. (1999) Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*. Vol. 64.№. 5. P. 748-765
5. Rothstein B., Teorell J. (2013) The Quality of Government: What It Is? How to Measure It? *APSA-Comparative Politics Newsletter*. 23 (WINTER). - URL: http://comparativenewsletter.com/files/archived_newsletters/2013_winter.pdf (дата обращения: 01.03.2020).
6. Fukuyama F. (2013) What is governance? *Governance*. - No. 26(3). - P. 347-368. doi:10.1111/gove.12035
7. Калашников 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
8. Agnafors M. (2013) Quality of Government: Toward a More Complex Definition // *American Political Science Review*. - № 107(3). - P. 433-445. DOI:10.1017/S0003055413000191
9. Pollitt C., Dan S. (2011) The Impacts of the New Public Management in Europe – A Meta-Analysis? // *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS)*. № 3.14 - URL: https://www.researchgate.net/publication/321027230_The_Impacts_of_the_New_Public_Management_in_Europe_-_A_Meta-Analysis (дата обращения: 15.03.2020)
10. Cappelli L., Guglielmetti R., Mattia G., Merli R., Renzi M.F. (2011) Peer evaluation to develop benchmarking in the public sector. *Benchmarking*. - № 18(4). - P. 490-509. DOI:10.1108/14635771111147605

11. Rotberg R.I. (2014) Good governance means performance and results. *Governance*. - No. 27(3). - P. 511-518. doi:10.1111/gove.12084
12. Osborne S.P. (2006) The new public governance? *Public Management Review*. №8(3). P. 77-87.
13. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // *Экономическая политика*. - 2015. - № 5. - С. 191.
14. Зинченко И.Ю. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // *Социально-экономические явления и процессы*. - 2014. - № 1(59). - С. 14-18.
15. Еремина С.Л., Петров А.В. Качество государственного управления. Измерение и условия достижения // *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. - 2015. - № 4 (32). - С. 41-63.
16. Воробьев А.А. Качество жизни как показатель эффективности государственного управления // *Международный научно-исследовательский журнал*. - 2016. - № 6-1(48). - С. 18-21.
17. Денисенко В.А., Катаева А.Н. Показатели смертности как частные критерии эффективности регионального управления // *Тренды и управление*. - 2017. - № 1. - С. 53-60.
18. Борисов Д.А. Какова эффективность государственного управления на региональном уровне? // *ЭКО*. - 2018. - № 2(524). - С. 117-130.
19. Чичерин А.Е. Методический подход к оценке эффективности государственного управления экономикой региона // *Современная экономика: проблемы и решения*. - 2019. - № 5(113). - С. 48-54.
20. Загарских В.В. Оценка развития государственного риск-менеджмента в регионе // *Региональная экономика: теория и практика*. - 2016. - № 12(435). - С. 46-62.
21. 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.
22. SIGMA (2017) *The Principles of Public Administration*. - URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> (дата обращения: 01.03.2020).
23. Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации. – М.: Издательский дом «Дело», 2016. 117 с.

24. 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.
25. 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).
26. Плотников В.А., Федотова Г.В. Оценка результатов регионального развития методами государственного контроля // *Экономика и управление*. - 2014. - № 12(110). - С. 23-30.
27. Каминский В.С. Общественное мнение как индикатор эффективности государственного управления // *Проблемы развития территории*. - 2015. - № 5(79). - С. 97-110.
28. Большакова Ю.М. Эффективность государственного управления и региональных институтов власти в оценках населения // *Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология*. - 2018. - Т. 24. - № 3. - С. 150-168.
29. Загайнова Е.А. Качество взаимодействия граждан и власти: региональное измерение // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. - 2019. - № 11-2. - С. 92-102.
30. 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.
31. Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. Повышение качества государственного управления в региональных государственных программах // *Вестник Пермского университета. Серия: Экономика*. 2020. Т. 15. № 2. С. 231-252.
32. Andrews R., Boyne G.A., Walker R.M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis // *Public Administration Review*. №66(1). P. 52-63. DOI:10.1111/j.1540-6210.2006.00555.x.
33. Ерженин Р.В. Цели в управлении региональными финансами: логико-содержательный анализ государственных программ // *Управленческие науки*. - 2019. - Т. 9. - № 2. - С. 50-61.
34. UNDP (2019) Human Development Report. - URL: <http://report.hdr.undp.org/> (дата обращения: 01.03.2020)

35. Lange G.M. (editor), Wodon Q. (editor), Carey K. (editor) (2018) The changing wealth of nations 2018: building a sustainable future (English). Washington, D.C.: World Bank Group. - URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/727941517825869310/The-changing-wealth-of-nations-2018-building-a-sustainable-future> (дата обращения: 01.03.2020).
36. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Спиридонов А.А. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. - 2019. - Т. 19. - № 2. - С. 337-351.
37. OECD (2017) OECD Guidelines on Measuring Trust. OECD Publishing, Paris. - URL: <https://doi.org/10.1787/9789264278219-en> (дата обращения: 01.03.2020)
38. Charron N., Dahlberg S., Holmberg S., Rothstein B., Khomenko A., Svensson R. (2016) The Quality of Government EU Regional Dataset, version Sep16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. - URL: <http://www.qog.pol.gu.se> (дата обращения: 01.03.2020)
39. Счетная палата РФ. Дайджест мониторинга национальных целей. Июнь 2020 г. - URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/ngdigest2020/June2020.pdf> (дата обращения 01.09.2020)
40. OECD (2019) Government at a Glance 2019. OECD Publishing, Paris. - URL: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> (дата обращения: 01.03.2020).
41. Роспотребнадзор. Государственный доклад «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2019 году». – URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/upload/iblock/8e4/gosdoklad-za-2019_seb_29_05.pdf (дата обращения 01.09.2020).

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Система показателей качества государственного управления

Таблица А.1 – Показатели качества государственного управления

Уровень оценки	Обоснованность государственного вмешательства, включая реализацию принципа недискриминационности	Результативность государственного управления	Эффективность государственного управления
Государственное управление в целом	<ul style="list-style-type: none"> - уровень доверия граждан к органам государственной власти - индекс восприятия коррупции - индекс гласности и подотчетности 	<p><i>Конечные результаты</i> <i>Показатели, отражающие социально-экономическое развитие и качество жизни</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - индекс развития человеческого потенциала - прирост национального богатства (чистые скорректированные сбережения) - индекс Джини <p><i>Степень достижения национальных целей развития</i> <i>Удовлетворенность граждан и бизнеса доступностью и качеством государственных услуг</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - удовлетворенность граждан и бизнеса качеством оказания административных государственных и муниципальных услуг - удовлетворенность граждан качеством оказания бюджетных услуг <p><i>Уровень защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом общественно значимых ценностей от контролируемых государством рисков; - доля граждан, сталкивавшихся с необходимостью защиты охраняемых законом общественно значимых ценностей от контролируемых государством рисков (соцпрос) - уровень заболеваемости и смертности, объем причиненного ущерба по контролируемым государством рискам 	<ul style="list-style-type: none"> - соотношение продолжительности жизни и подушевых расходов на здравоохранение; - соотношение показателей качества образования (суммарный балл по итогам исследования читательской, математической и естественнонаучной грамотности PISA) и подушевых расходов на среднее образование; - соотношение уровня удовлетворенности граждан и бизнеса качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и объема транзакционных издержек на их оказание (по наиболее массовым услугам) - уровень административных издержек бизнеса

Продолжение таблицы А1

Уровень оценки	Обоснованность государственного вмешательства, включая реализацию принципа недискриминационности	Результативность государственного управления	Эффективность государственного управления
<p>Выработка и реализация государственной политики и регулирование</p>	<ul style="list-style-type: none"> - доля проектов нормативно-правовых актов, прошедших процедуру ОРВ (с количественной оценкой затрат и выгод регулирования) - доля отмененных норм регулирования в общем числе норм, признанных нерезультативными по итогам оценки фактического воздействия - вовлеченность граждан и бизнеса в выработку и мониторинг госполитики - доля хоз. субъектов, считающих обязательные требования в их сфере деятельности избыточными 	<p><i>Промежуточные результаты</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - степень достижения целей регулирования (на основе оценки фактического воздействия НПА) - степень достижения целевых значений показателей государственных программ - доля хозяйствующих субъектов, считающих обязательные требования законодательства в сфере своей деятельности необходимыми и достаточными; - доля хозяйствующих субъектов, считающих обязательные требования законодательства в сфере своей деятельности исполнимыми - оценка предсказуемости и непротиворечивости государственной политики и регулирования <p><i>Непосредственные результаты</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - доля хозяйствующих субъектов, оценивающих уровень своей информированности об обязательных требованиях в сфере своей деятельности как высокий и очень высокий - доля отмененных норм и решений регуляторов в общем числе оспоренных; - степень реализации мероприятий национальных проектов (доля своевременно достигнутых контрольных точек) - степень реализации мероприятий государственных программ (доля своевременно наступивших контрольных событий) 	<ul style="list-style-type: none"> - соотношение затрат и выгод от государственного регулирования (на основе ОРВ) - индекс результативности бюджетных расходов (соотношение динамики показателей результатов и динамики расходов) - объем предотвращенных благодаря ОРВ административных издержек - объем административных издержек бизнеса, связанных с предоставлением отчетности - транзакционные издержки регулирования (в расчете на 1 хозяйствующего субъекта)
<p>Государственные</p>	<p>- оценка гражданами</p>	<p><i>Промежуточные результаты</i></p>	<p>- соотношение уровня удовлетворенности граждан</p>

Продолжение таблицы А1

Уровень оценки	Обоснованность государственного вмешательства, включая реализацию принципа недискриминационности	Результативность государственного управления	Эффективность государственного управления
услуги	<p>беспристрастности и недискриминационности при оказании административных и бюджетных госуслуг</p> <p>- удовлетворенность граждан результатами досудебного обжалования при оказании государственных услуг</p> <p>- частота неформальных платежей в сфере государственных услуг</p>	<p>- востребованность цифрового взаимодействия с государством (гражданами, бизнесом)</p> <p>- удовлетворенность граждан и бизнеса качеством оказания административных госуслуг (по видам услуг, социальным группам, каналам оказания услуг)</p> <p><i>Непосредственные результаты</i></p> <p>- доля государственных и муниципальных услуг, доступных в электронном виде, в т.ч. в режиме онлайн (для граждан, для бизнеса)</p> <p>- доля неправомерных отказов в предоставлении госуслуг (по видам услуг, социальным группам, каналам оказания услуг)</p> <p>- доля граждан, обжаловавших результаты оказания госуслуг, в общем объеме граждан, обратившихся за государственными услугами</p>	<p>и бизнеса качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и объема транзакционных издержек на их оказание (по наиболее массовым услугам, по каналам оказания услуг, по социальным группам)</p> <p>- уровень административных издержек граждан и бизнеса, связанных с взаимодействием с государством при получении государственных услуг</p> <p>- транзакционные издержки на оказание государственных услуг</p>
Контрольно-надзорная деятельность государства	<p>- обоснованность плановых проверок (доля плановых проверок, проведенных в отношении объектов с повышенным уровнем рисков, в общем объеме плановых проверок)</p> <p>- обоснованность внеплановых проверок (доля внеплановых проверок, проведенных на основе обращений об угрозах и (или) фактах причинения вреда);</p> <p>- частота неформальных платежей, связанных с КНД</p>	<p><i>Промежуточные результаты</i></p> <p>- оценка хозяйствующими субъектами влияния КНД на изменение рисков причинения вреда в подконтрольной сфере;</p> <p>- оценка хозяйствующими субъектами влияния отдельных мероприятий по контролю (надзору) на уровень безопасности продукции, производственных процессов, объектов;</p> <p>- индекс результативности обращений граждан в КНО за защитой значимых для них охраняемых законом ценностей;</p> <p>- отношение предотвращенного к причиненному (отношение числа юридических лиц, в деятельности которых выявлена угроза</p>	<p>- соотношение динамики оценки уровня защищенности охраняемых законом ценностей и динамики расходов на осуществление КНД</p> <p>- уровень административных издержек бизнеса, связанных с КНД</p> <p>- транзакционные издержки на осуществление контрольно-надзорных функций</p>

Продолжение таблицы А1

Уровень оценки	Обоснованность государственного вмешательства, включая реализацию принципа недискриминационности	Результативность государственного управления	Эффективность государственного управления
	государства	<p>причинения вреда охраняемым ценностям к числу юридических лиц, в деятельности которых выявлены нарушения, являющиеся причиной причинения вреда)</p> <p><i>Непосредственные результаты</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Доля проверенных хозяйствующих субъектов, в деятельности которых не выявлены грубые нарушения (представляющие угрозу или явившиеся причиной причинения вреда) - Доля хозяйствующих субъектов, устранивших все выявленные нарушения - Доля хозяйствующих субъектов, согласных с результатами проверки - Уровень востребованности КНО (доля граждан, обратившихся в КНО за защитой значимых для них ценностей, в общем числе столкнувшихся с необходимостью такой защиты) - Доля проверок, результаты которых были признаны недействительными в общем количестве проведенных проверок - Доля проверок, проведенных с нарушением требований законодательства о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля применены меры дисциплинарного и административного наказания в общем объеме проверок, результаты которых были признаны 	

Продолжение таблицы А1

Уровень оценки	Обоснованность государственного вмешательства, включая реализацию принципа недискриминационности	Результативность государственного управления	Эффективность государственного управления
		недействительными	
Внутренние административные процедуры и процессы			
<p>Организационная структура и управление персоналом</p>	<ul style="list-style-type: none"> - оценка гражданами служящими прозрачности и недискриминационности систем поступления на гражданскую службу, продвижения по службе и оплаты труда - доля гражданских служащих, допустивших нарушения законодательства при осуществлении своих служебных обязанностей, к которым применены меры дисциплинарной и / или административной ответственности; - оценка частоты коррупционных проявлений на гражданской службе 	<ul style="list-style-type: none"> - доля гражданских служащих, оценивающих результативность своей профессиональной служебной деятельности не ниже оценки «удовлетворительно» - уровень результативности профессиональной служебной деятельности; - удовлетворенность гражданских служащих условиями труда; - удовлетворенность государственных гражданских служащих качеством программ профессионального развития 	<ul style="list-style-type: none"> - структурная сбалансированность (доля управленческого и обеспечивающего персонала в общей численности гражданских служащих) - доля стимулирующих выплат, распределяемых на основе оценки результативности профессиональной служебной деятельности, в общем объеме стимулирующих выплат; - соотношение количества гражданских служащих, результативность деятельности которых является удовлетворительной и выше, и количества премированных служащих
<p>Управление государственным финансами</p>	<ul style="list-style-type: none"> - доля расходов бюджета, формируемых в рамках государственных программ - индекс открытости государственных финансов 	<ul style="list-style-type: none"> - оценка качества финансового менеджмента - доля введенных в эксплуатацию объектов АИП в общем числе запланированных к вводу 	<ul style="list-style-type: none"> - объем нецелевого использования бюджетных средств по результатам оценки контрольно-счетных органов; - доля неэффективных расходов бюджета в общем объеме расходов бюджета по результатам оценки контрольно-счетных органов
<p>Управление государственным имуществом</p>	<ul style="list-style-type: none"> - доля предприятий с государственным участием, участвующих в реализации государственных программ; 	<ul style="list-style-type: none"> - степень достижения целевых показателей результативности предприятиями с государственным участием; - доля объектов государственного имущества, 	<ul style="list-style-type: none"> - Эффективность аукционов (соотношение превышения фактической цены по сравнению с начальной и транзакционных издержек на организацию и проведение аукциона);

Продолжение таблицы А1

Уровень оценки	Обоснованность государственного вмешательства, включая реализацию принципа недискриминационности	Результативность государственного управления	Эффективность государственного управления
	- конкурентность доступа (среднее число заявок в тендерах на право аренды государственного имущества)	находящаяся в удовлетворительном техническом состоянии; - доля объектов государственного имущества, используемых в целях реализации государственных функций или вовлеченных в хозяйственный оборот, в общем числе объектов	- Соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, к оценочной стоимости указанного имущества, определенной для целей реализации