

# ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.4

УДК 351.91, ББК 66.3(0)

© Калашников К.Н.

## Качество государственного управления: критерии оценок в сравнительно-территориальных фреймах



Константин Николаевич

**КАЛАШНИКОВ**

Вологодский научный центр РАН

Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а

E-mail: konstantino-84@mail.ru

**Аннотация.** Цель статьи — обобщение, систематизация и развитие ряда ключевых теорий и концепций качества государственного управления. Автором систематизированы и критически осмыслены концептуальные основы исследования и оценки эффективности и качества государственного управления. Установлено, что традиционные «функционалистские» подходы, опирающиеся на оценку достигнутых социально значимых результатов или экономической рост, важны, особенно в контексте использования программно-целевого метода управления, но недостаточны. Новизна работы: в отличие от учёных, предлагающих методики оценок, базирующиеся на тривиальных показателях социально-экономического развития регионов, автор обосновывает важность использования в оценке качества государственного управления комплексного подхода, позволяющего учесть не только «результативность», но и качество процедурных механизмов государственного управления (автономность исполнительной власти в выборе механизмов реализации установленных политических целей; уровень прозрачности и объективности механизмов отбора и должностного продвижения, а также профессионализации государственных служащих). Методы исследования — системный анализ и прикладная концептуализация. Как источники базовых критериев качества государственного управления в статье предлагаются три: 1) система критериев модели современного государства М. Вебера; 2) теория беспристрастных государственных институций Б. Ротштейна; 3) концепция внутренней автономии П. Эванса. Практическая значимость статьи состоит в том, что в ней подробно и на примерах из россий-

**Для цитирования:** Калашников, К.Н. Качество государственного управления: критерии оценок в сравнительно-территориальных фреймах / К.Н. Калашников // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2017. — Т. 10. — № 5. — С. 51-65. DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.4

**For citation:** Kalashnikov K.N. Public administration quality: assessment criteria in comparative territorial frames. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2017, vol. 10, no. 5, pp. 51-65. DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.4

ской практики управления показано, что использование теоретически обоснованных критериев оценки качества государственного управления сопряжено с целым комплексом сложных проблем как общеметодологического, так и инструментального характера. Многие из этих проблем на сегодняшний день не решены. В заключительной части статьи автор, обращаясь к реальному опыту регионов, анализирует сложности, встречающиеся в реализации обозначенных концепций в рамках практической оценки качества правительственного управления. Перспективным вектором развития данного научно-исследовательского направления автор называет разработку методического инструментария оценки качества государственного управления на субфедеральном уровне с опорой на обоснованные в настоящей статье методологические критерии, которые в современной практике государственного управления нередко игнорируются.

**Ключевые слова:** качество государственного управления, вебериянское государство, теория беспристрастных государственных институций, концепция внутренней автономии.

### Введение

Проблемы качества и эффективности государственного управления находятся сегодня в центре внимания как органов исполнительной власти, так и исследователей самых различных научных направлений (вопрос о целесообразности разделения управления по сферам, в том числе в государственном и коммерческом секторах, сам по себе интересен, но всё-таки требует отдельного обсуждения)<sup>1</sup>. Однако это многообразие исследовательских проектов и публикуемых работ, которые нередко весьма поверхностны и страдают «функционалистским» уклоном, скрывает практически полное отсутствие ценных методических подходов к оценке качества государственных институтов и, что более важно, — игнорирование поиска объективных критериев для этой оценки.

Вместе с тем в русле политической и социологической науки сформировались несколько базовых концепций, использование которых создаёт предпосылки для объективной оценки качества государственного управления как на уровне исполнительной власти территории в целом, так и в рамках отдельных отраслей. Стоит выделить как минимум три самостоятельных и продуктивных направления в оценке качества государственного управления. Во-первых, это процедурная модель М. Вебера, основанная на принципах подбора, ротации и материального вознаграждения кадров государствен-

ной службы, что является одним из важнейших аспектов эффективного управления [2]. Процедурные аспекты получили развитие в теории беспристрастности государственных институций Б. Ротштейна и Й. Тёреля, выдвигающих беспристрастность как самостоятельный критерий качества государственного управления [14; 22]. Нельзя не отметить научный вклад в развитие исследуемой сферы американских учёных П. Эванса и М. Дженсена, уделивших внимание проблемам делегирования полномочий и формирования механизмов эффективной коммуникации в иерархических структурах микро- и макроуровней, что оказалось чрезвычайно востребованным для глубокого осмысления проблем качества государственного управления в современных политических и экономических условиях [15; 16]. Ф. Фукуяма обозначил ключевые и наиболее распространённые ошибки измерений качества государственного управления, среди которых — использование в ряду критериев оценки показателей достигнутого результата и игнорирование в их формировании экзогенных факторов, будь то политический контекст, активность гражданского общества или участие местных сообществ. Разрабатывая альтернативу спорным методическим подходам, он предложил в оценке качества управления опираться на смычку критериев «работоспособность — автономия» [21].

Однако серьёзной методологической проблемой остаётся разрешение противоречий между выделенными теоретическими направлениями, которые, как правило, имеют не принципиальный, а частный характер. В настоящей статье предпринимается попытка обо-

<sup>1</sup> Г. Саймон писал, что различия между правительственным и неправительственным управлением значительно преувеличены и касаются скорее степени, чем существа дела [5].

значить эти противоречия и предложить меры по их нивелированию, что позволит сделать ещё один шаг в направлении формирования оптимальных методологических структур для оценки качества государственного управления. Несмотря на то что применение каждого подхода сопряжено с целым рядом проблем инструментального характера, их подробный анализ не входит в задачи статьи. Её цель — концептуализация сложностей и ограничений применения, прежде всего в пространственных измерениях, методик оценки качества государственного управления, а также попытка обобщить существенные критерии, на которые должны опираться подобные оценки.

*Почему развитие институтов «негативной свободы» не может рассматриваться как объективный критерий качества государственного управления*

Известно, что современная политическая система должна строиться на трёх главных опорах — сильном государстве, верховенстве закона и демократической справедливости, находящихся в устойчивом системном равновесии [12]. Однако, хотя большинство западных стран успешно достигли этого структурного баланса, многие развивающиеся страны всё ещё демонстрируют различные варианты дихотомии в обозначенных векторах развития. Так, дисбаланс между демократическим развитием и формированием либеральных институтов, описанный Ф. Закарией в работе «Возникновение нелиберальных демократий», состоит в том, что политические лидеры, обладающие доверием народа и достаточной легитимностью, придя к власти или даже будучи неоднократно переизбранными, часто склонны действовать вразрез с конституционными нормами [28]. Ф. Фукуяма, в свою очередь, указывает на примеры расхождения в развитии государственных институтов и того, что можно назвать институтами «ограничения власти» или, обращаясь к терминологии И. Берлина, институтами «негативной свободы» [1; 20]. Примеры диссонанса между становлением современных государственных структур, с одной стороны, и успехами в защите гражданских свобод и демократии — с другой, настолько очевидны, что могут быть обнаружены даже на таких укрупнённых данных,

как оценки Всемирного банка<sup>2</sup> [17] (см. приложение 1). Они свидетельствуют об отсутствии прочной причинно-следственной связи между тремя обозначенными переменными, а потому демократическое развитие не может рассматриваться в качестве достаточной предпосылки для создания зрелых государственных институтов. Формирование работоспособных бюрократических структур оказывается независимой и значительно более сложной задачей, чем организация и проведение свободных выборов [19].

Вместе с тем концепция качества государственного управления («good governance»), впервые появившаяся в документах Программы развития ООН, в качестве главных критериев «должного» управления, наряду с эффективностью исполнительной власти, понимаемой как некий компромисс между затратами и достигаемым результатом, называет также состояние институтов гражданского общества, демократичности и верховенства закона [24]. С одной стороны, такая постановка проблемы кажется вполне адекватной. Вряд ли можно игнорировать и отрицать те высокие ожидания, которые возлагаются в современном мире на институты гражданского общества в повышении эффективности бюрократических структур, идёт ли речь о борьбе с коррупцией или контроле качества и доступности социальных услуг. С другой стороны, есть ряд причин усомниться в продуктивности подобного широкого подхода к выбору критериев качества государственного управления. Оставляя в стороне девиации, когда гражданские объединения, призванные контролировать правительства, формируются по инициативе самой власти как декоративные и сервильные структуры, а потому не влияют на принятие решений, обратим внимание на ограничения принципиального свойства. Прежде всего, нельзя не отметить, что внешний

<sup>2</sup> Методика Всемирного банка (авторы — Д. Кауфманн, А. Краай и М. Мастрлуччи) отличается широтой географического представительства и возможностью динамических сопоставлений (имеются данные по устоявшейся методике с 1996 г.). Инструментарий Всемирного банка позволяет выявлять ценные факты и закономерности. Помимо фиксации общей международной картины по основным составляющим оценки качества государственного управления представляет интерес изучение изменения ситуации за широкие временные периоды и в связке показателей.

контроль, каким бы он ни был, сам по себе не способен создавать эффективные институты и механизмы исполнительной власти «с нуля». Напротив, критически необходим базовый уровень качества государственных институтов, который существует как самостоятельная «константа» и не зависит от внешних влияний [20]. Кроме того, контроль должен быть умеренным, а бюрократические структуры должны обладать достаточной степенью автономии и независимости от переменчивой политической конъюнктуры и колебаний общественного мнения. Именно на идее о соблюдении баланса между автономией в принятии решений и контролем результатов основана концепция внутренней автономии П. Эванса [15]. Органам исполнительной власти стоит поддерживать критический взгляд со стороны общества, однако это внимание, во-первых, ещё не гарантирует практических успехов и, во-вторых, при нарушении оптимальных границ может породить такие формы политической коррупции, как клиентелизм. Следовательно, для объективной оценки качества управления принципиально важно отделение деятельности органов исполнительной власти и её аппарата от развития институтов демократической справедливости и главенства права [21].

Таким образом, осознавая роль институтов «негативной свободы» в повышении качества государственных структур и обеспечении прозрачности процесса принятия решений, мы всё же не должны ни преувеличивать их значения в росте качества государственного управления, ни тем более включать их в систему его оценки.

*Почему качество государственного управления должно анализироваться независимо от политического контекста*

Оценка качества государственного управления связана и с необходимостью разделения политики и собственно управления. Если первая — это деятельность государства в сфере всеобщих и глобальных вопросов, то вторая — его действия в сфере реализации конкретных мер. Чтобы объективно оценить качество исполнительной власти, мы должны устранить из области оценки параметры политических предпочтений. Такие выдающиеся исследователи и государственные деятели, как Й. Блунчли, М. Вебер и В. Вильсон, не раз подчёркивали

принципиальную важность этого разграничения: управление может быть плохим или хорошим независимо от политического контекста<sup>3</sup> [13; 23; 26]. Немецкий социолог М. Вебер в известной лекции «Политика как призвание» разделяет, условно говоря, политического вождя (харизматика) и бесстрастного служащего канцелярии [23]. Аналогичную позицию выражает и В. Вильсон в эссе «Наука государственного управления», говоря, что сфера государственного управления является частью политической жизни лишь в той мере, в какой машина составляет неотъемлемую часть производственного процесса. «Если я вижу убийцу, по-особому натачивающего свой нож, — пишет В. Вильсон, — я могу позаимствовать у него способ заточки ножа, но не его намерение совершить преступление. Точно так же, если я вижу закоренелого монархиста, который является хорошим руководителем государственного учреждения, я могу перенять его методы ведения дел, при этом не изменяя своим республиканским убеждениям» [26]. Возникшая веком позже теория беспристрастных государственных институций, по сути, основана на той же мысли о дихотомичности демократической системы, которая имеет две стороны, управляемые противоположными нормами: ангажированностью представительного процесса и беспристрастностью — исполнительного [22]. Поддерживая это теоретическое основание, Ф. Фукуяма принимает его в качестве исходной предпосылки для описания общих черт методологической базы оценки правительства. В качестве существенного признака государственного управления он вводит момент игнорирования характера (демократическая она или авторитарная) действующей в стране власти [21]. Именно в этом нюансе, как нам представляется, заключается смысл парадоксальных и широко распространённых в политической публицистике пассажей о том, что в некоторых странах с авторитарной формой правления жить совсем не хуже,

<sup>3</sup> Известная фраза И.В. Прангишвили «Нет бедных и богатых стран, есть плохое и хорошее управление» в афористичной форме показывает, что качество управления имеет самостоятельную ценность не только вне политического, но и экономического контекста. Качество государства, таким образом, представляет собой некое соотношение между ресурсными возможностями и достигаемыми результатами.



чем в либеральных демократиях. Странную и возмутительную путаницу между понятиями «государство» и «демократия» можно увидеть и в критике «цветных» революций, в том числе и со стороны их участников, позднее разочаровавшихся в том, что демократические «перевороты» не обеспечили роста благосостояния. В действительности решение таких насущных и рутинных проблем, как снабжение населённых пунктов питьевой водой, обеспечение жителей услугами образования и здравоохранения, борьба с безработицей и бедностью, — это задачи государственных, а вовсе не демократических институтов [10; 19].

Российские учёные В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, В.Э. Багдасарян и другие в книге «Качество и успешность государственных политик и управления» также подчёркивают свою приверженность обозначенному принципу двойственности. Предлагаемый ими подход к оценке качества государственного управления основан на сопоставлении результатов управленческой деятельности и публично заявленных целей. Впрочем, критикуя альтернативные методики за их подверженность влиянию фактора политических предпочтений, авторы всё же обращаются к методу экспертных опросов, который, как известно, сам не лишён субъективизма [6].

Стирание политических полутонов порождает целый ряд проблем интерпретации. Действительно, если мы берёмся измерять качество управления, игнорируя политические аспекты, нам придётся беспристрастно оценивать (вероятно, эти оценки могут быть и высоки) работу министерства обороны США при вторжении в Ирак или операцию по «возвращению Крыма» Россией. Если мы соглашаемся с этим принципом, то фактически получаем трезвый аргумент и в пользу анализа советского управления с позиций поиска «лучших практик», или, подойдя к проблеме с противоположной стороны, мы уже не можем объяснить любой провал советского правительства порочностью самой социалистической идеи. Номенклатурный принцип государственной кадровой политики, существовавший в советские годы, по определению предполагал наполнение «аппарата» политическими назначенцами, однако далеко не всегда оно было произвольным, про-

фессиональные качества «соискателей» также принимались во внимание. Однако можем ли мы высоко оценить работу исполнительной власти, которая самоотверженно исполняет противоречивые, абсурдные и «уничтожительные» для самой представительной власти директивы? Не противоречит ли это процедурным требованиям?

Разделение между политикой и управлением сопряжено и с трудностями чисто инструментального характера. Например, легко дать общие конституционные гарантии предоставления бесплатных социальных услуг, но реализовать их на практике — чрезвычайно сложно. Например, оценивая результаты деятельности министерств, мы столкнёмся с необходимостью разобраться, где начинаются и где заканчиваются объективные возможности высшего структурного подразделения повлиять на ситуацию, а где открывается поле для диалога между гражданским обществом и законодательными органами власти с бесконечно ускользающим горизонтом консенсуса. Действительно, можно назвать множество примеров, когда стрелы критики справедливее направить не на орган исполнительной власти, а на гражданское общество, недостаточно активно отстаивающее интересы населения, скажем, при распределении бюджетных средств. Что, если не отсутствие политической традиции в достижении консенсуса между гражданским обществом и органами власти, прежде всего законодательной, в формировании желаемых параметров и ориентиров развития системы здравоохранения в России, привело к образованию её эклектичной и внутренне противоречивой формы?

*Какие критерии могут быть положены в основу оценок качества государственного управления*

Пожалуй, самым востребованным подходом к измерению качества государственного управления является оценка социального эффекта. С этих позиций оценить качество управления означает ответить на вопрос: насколько государство выполняет свои базовые функции, обеспечивая доступ населения к общенациональным (например, обороноспособность) и локальным (дорожно-транспортная инфраструктура, питьевая вода и др.) общественным благам. Общественные блага приносят пользу на ограничен-

ной территории, а потому могут лечь в основу региональных исследований эффективности органов исполнительной власти.

Напомним, что эксперты Всемирного банка выделяют три вида функций государства по степени сложности: минимальные, средней степени сложности и функции активного вмешательства. Минимальные функции, являющиеся базовыми, формируют основы государства: это оборона, обеспечение внутреннего порядка, защита прав собственности. По мере того как государство успешно решает перечень минимальных задач, оно может претендовать на выполнение и более «энергичных» функций [27].

Таким образом, разрабатывая проблему качества государственного управления в данной территории, мы должны соотносить степень реализации функций государства и его возможности. При этом гарантируемое государством предоставление гражданам всего спектра услуг может расцениваться и как недостаток управления, и как достижение в зависимости от того, насколько успешно эти гарантии исполняются. Более того, предоставление базовых социальных услуг населению может курироваться различными уровнями иерархических структур, в том числе дифференцируемыми по административно-территориальному принципу (органы власти государственного, регионального и муниципального уровней), что вносит существенные сложности в оценку, в том числе по причине отсутствия подобного массива данных. Чаще всего исследователи вынуждены ограничиваться тем немногим, что предоставляют официальная статистика и экспертные отчёты. Но насколько показатели валидны — отражают ли они реальную ситуацию в выбранном аспекте и с позиций управления?

Традиционно эта проблема решается использованием показателей, теоретически определяющих широкий социальный результат (в образовании им может стать уровень грамотности, в здравоохранении — уровень заболеваемости и смертности населения). Например, методика оценки эффективности систем здравоохранения субъектов РФ, разработанная специалистами Высшей школы организации и управления здравоохранением РФ под руководством Г.Э. Улумбековой, основана на показателях государственного финансирования здра-

воохранения и ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) населения в регионах, принимаемой в качестве результата. Однако продолжительность жизни определяется комплексом факторов, среди которых усилия органов власти занимают лишь одно из мест. При всех положительных сторонах данной методики она не позволяет разделить усилия органов исполнительной власти и влияние среды. По той же причине рост ОПЖ, который отмечается в России, преподносится Министерством здравоохранения РФ как показатель эффективности здравоохранения. Действительно, за период 2000—2015 гг. ОПЖ в России увеличилась на 5,5 года. Вместе с тем положительная динамика показателя ОПЖ — это естественный глобальный процесс, охватывающий практически все страны мира. За тот же период этот показатель увеличился и в развитых странах (в США — на 3,8 года), и в странах со средним и низким уровнем экономического развития: в Румынии и Беларуси — на 4,3, Украине — на 3,8, а в Таджикистане — на 6 лет. Наконец, вклад, который внесла в рост ОПЖ деятельность отраслевых органов исполнительной власти, медицинских служб и т.д., сложно оценить, особенно в части того, насколько она была достаточной по сравнению с желаемым или потенциально возможным вариантом<sup>4</sup>. Таким образом, оценка качества государственного управления на основе итоговых результатов деятельности обладает принципиальными и непреодолимыми ограничениями.

Теоретически подобную проблему можно решить эконометрическими методами, например оценить на основе корреляционно-регрессионного анализа степень влияния на результаты комплекса экзогенных факторов и разработать соответствующие поправочные коэффициенты, однако это существенно снизит надёжность и функциональность методики оценки в контексте практического управления. Эксперты отмечают, что социальный резуль-

<sup>4</sup> Имеются и другие ограничения подобных оценок. Например, В.И. Клисторин отмечает опасность несоответствия между тем, какие показатели привлекаются для оценки эффективности органов власти регионального и муниципального уровня в России, и их реальными возможностями повлиять на ситуацию, что обусловлено как существующим режимом межрегионального взаимодействия, так и активным участием в региональной политике субъектов федерального уровня власти [7].

тат правильнее рассматривать не как самостоятельный критерий качества управления, а как переменную, зависимую от некоего критерия работоспособности государства, формируемого на основе более надёжной и теоретически обоснованной базы [21].

Опросы населения, составляя альтернативу статистическим показателям, могут быть взяты за основу оценки работы органов исполнительной власти, но они являются лишь косвенными критериями качества управления, а потому с трудом интерпретируются. Мнение граждан важно, но оно не всегда квалифицировано. Например, создание стабилизационных фондов за счёт средств от сырьевого экспорта в условиях нестабильности сырьевых цен и сохранение базового уровня бюджетных расходов – это разумная задача, но с этим вряд ли согласятся граждане страны [4].

Возникает необходимость оценить систему управления, сложившуюся в стране, отрасли, отдельной организации, не с позиций оценки результатов её работы, а с точки зрения оценки качества институтов как таковых. Существуют переменные, отражающие качество государства в процедурном аспекте. Мы имеем их в виду, когда говорим об эффективных современных государственных институтах, сложившихся в постиндустриальных странах (признанные образцы – Дания, Швеция и Сингапур), причём под эффективностью мы интуитивно понимаем не только социальное благополучие, но и исключительно качественные аспекты (в том числе отсутствие коррупции). Классическая попытка определить государственное управление в процедурном поле принадлежит М. Веберу. Он же сформулировал и ряд критериев современной бюрократии (сегодня именуемой «веберийской»). Чиновники (бюрократы) обладают личной свободой и подчиняются власти только в установленных вопросах, организованы в выраженную иерархическую структуру канцелярий с определёнными сферами компетенции. Бюрократы принимаются на работу на договорной основе и в строгом соответствии с их технической квалификацией, а их продвижение по служебной лестнице определяется личными профессиональными заслугами [2].

Комплементарной концепции «веберийского» государства стала теория беспристраст-

ности государственных институций. Беспристрастность, рассматриваемая Б. Ротштейном как критерий качества исполнительной власти, – это свойство управления, в соответствии с которым государственные служащие, реализуя законы и политику, не должны принимать во внимание ничего о гражданине или случае, кроме того, что заранее предусмотрено законом или политикой [22]. Этот принцип распространяется и на оказание социальных услуг, и «вербовку» чиновников для государственной службы, и ротацию кадров, которая должна основываться на объективной оценке заслуг и квалификации, а не личных корыстных мотивах и симпатиях. Принцип беспристрастности имеет важные преимущества. Во-первых, объединяет три главные характеристики современного государственного управления: независимость чиновников от принципалов и их политических предпочтений, процедурная зрелость и исключение из процесса оказания социальных услуг дискриминационных моментов. Вместе с тем, как справедливо отмечают критики, сам факт беспристрастности ещё не решает проблему качества социальных услуг, если связь между этими переменными не доказана [21].

На первый взгляд может сложиться впечатление, что идеальная веберийская бюрократия уже содержит в себе критерий профессионализации государственных служащих. Отчасти это действительно так: учёт квалификации и личных заслуг чиновника действительно встроен в модель Вебера. Однако знакомство с концепцией внутренней автономии П. Эванса и некоторыми вытекающими из её трактовки идеями Ф. Фукуямы склоняет нас к выводу, что ряд других её элементов вступают в конфликт с важными современными представлениями о квалификации госслужащих. Например, строгая дисциплина и контроль противоречат идее бюрократической автономности, в соответствии с которой чиновники исполнительной власти не просто слепо исполняют приказы принципалов, но и действуют в рамках своих компетенций, самостоятельно ставя цели и задачи развития, не говоря уже о свободном выборе инструментов для их достижения.

Уровень образования и профессионализации государственных служащих – вещи ещё более неуловимые для формализованного ана-



лиза и измерения. Так, сегодня мы являемся свидетелями того, как в России распространяются практики профессионального обучения чиновников (в рамках и высшего, и дополнительного профессионального образования). Но может ли сам факт этого свидетельствовать о движении в нужном направлении? В отличие от естественнонаучных дисциплин, менеджмент, маркетинг и административное управление представляют собой питательную среду для произвола мнений, непрофессионализма. Они никогда не будут говорить на языке теорем, однако ошибки управления здесь не менее опасны.

Есть основания утверждать, что на уровне теоретических знаний и установок среди российских чиновников имеется адекватное понимание необходимости повышения качества государственного управления. Доказательство тому – Государственная программа «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2013 – 2018 годы», где сформулированы верные критерии качества: наличие конкурсных процедур как условия поступления на госслужбу, продуманные системы повышения квалификации и оплаты труда с учётом результатов деятельности и пр. Однако показатели, по которым оценивается движение к теоретически верным ориентирам, слишком формальны. Оживление нормотворческой работы в сфере государственной службы ещё не является свидетельством повышения качества управления: нормативно правовые акты могут быть сомнительными и взаимно противоречивыми. Повышение квалификации государственных служащих может сводиться к посещению плановых рутинных мероприятий, например семинаров или лекций (*см. приложение 2*). Оценить их качество – нереализуемая задача. Наконец, даже сам факт того, что отбор и ротация кадров для государственной службы осуществляется в соответствии со строгими формализованными процедурами, никак не исключает возможности влияния на результат личных предпочтений.

Опираясь в оценке качества управления на процедурный критерий, мы должны учесть как минимум три обстоятельства. Во-первых, отсутствие его непосредственной связи с качеством государственных и социальных услуг.

Мы соглашаемся с тем, что отбирать служащих для работы в структурах власти следует по объективным критериям, а не на основе кумовства и политических предпочтений. Однако исполнение этого принципа само по себе не гарантирует того, что выбранные работники будут выполнять свою работу качественно и чутко реагировать на запросы потребителей [3]. Во-вторых, стандартный организационный алгоритм для решения проблем социальных услуг «потребность как проблема, поставка как решение, государственная служба как инструмент» на сегодняшний день не является достаточным. Механизмы обеспечения социальных услуг требуют более пластичного подхода к разделению обязательств в поставках и контроле качества услуг [25]. Наконец, в-третьих, условие тотальной подотчётности чиновников, сформулированное М. Вебером, в современных реалиях уже не бесспорно. Хотя ни одна бюрократическая система не может осуществлять собственное целеполагание вне зависимости от того, демократическим или авторитарным является режим, но рамки распоряжений и их детальность могут сильно варьироваться. Современные условия требуют передачи свободы принятия решений на всё более низкий уровень управленческой иерархии, при этом важнейшие из них принимаются не принципалом, а агентом, который владеет максимумом оперативной информации и может действовать исходя из стремительно меняющихся обстоятельств. Автономность в современных бюрократических структурах выступает важным условием качества управления и достижения высоких результатов. Вместе с тем она не может претендовать на самостоятельный критерий качества управления по причине того, что имеет колеблющиеся границы. Сложно однозначно сказать, каким «камнем» должен быть порождён тот или иной концентрический круг решений. Более того, высокий уровень независимости в принятии решений в условиях информационной асимметрии может привести к негативным последствиям, если агент не обладает достаточной квалификацией или мотивацией к работе [16]. Разумным решением этой дилеммы является исследование и оценка работоспособности и автономности бюрократических структур в единой связке: высокая работоспособность может



оправдывать широкую автономию и, наоборот, низкая работоспособность требует использования инструментов жёсткого надзора. По этой причине самый важный аспект в оценке качества государственного управления – определить, в какой степени достигнут баланс между делегированием полномочий и обеспечением системы контроля в контексте государственной структуры с данным уровнем работоспособности. Однако что понимать под работоспособностью структуры? В желаемом варианте она должна объединять и процедурную, и функциональную составляющие, сохраняя при этом отраслевую спецификацию (в каждой отдельно взятой отрасли или сфере элементы работоспособности могут различаться). В зависимости от этой специфики работоспособность может отражать способность региональных органов исполнительной власти аккумулировать ресурсы, следить за соблюдением стандартов качества и доступности услуг, грамотно осуществлять целеполагание, поддерживать уровень квалификации и мотивации государственных служащих и работников подведомственных организаций.

#### **Заключение**

Представленную статью следует расценивать и как продолжение начатой рядом исследователей дискуссии о выборе объективных критериев качества государственного управления, и как попытку заострить внимание на практических аспектах измерений эффективности органов исполнительной власти. Затронутые автором концептуальные и инструментальные проблемы оценки качества государственного управления заслуживают большего внимания, чем в действительности получают.

На сегодняшний день актуальной задачей остаётся поиск оптимальных моделей оценки качества государственного управления, но опирающихся на критерии, описанные в данной статье. В то же время ни один из них не может претендовать на полноту и универсальность. Так, показатели социально-экономического развития территорий, традиционно используемые для измерений результата деятельности органов исполнительной власти, не должны восприниматься как единственная и достаточная основа для оценки качества государственного

управления. Показатели социального эффекта целесообразнее рассматривать не как самостоятельные критерии качества, а как переменные, обусловленные работоспособностью органов власти. При этом важно оценивать степень достижения баланса между автономией и субординацией применительно к измеряемому уровню работоспособности бюрократической структуры. Объективная оценка качества управления должна учитывать и процедурный критерий, включающий прозрачность и рациональность процедур подбора, продвижения и материального вознаграждения персонала. Однако веберовский критерий теряет свою ценность без сопутствующего изучения социальной дееспособности (то есть достигаются ли и удовлетворяются ли нужды населения), а также гибкости административных структур, когда низшим уровням иерархии предоставляется достаточно полномочий действовать оперативно и исходя из местных условий.

Оценка качества государственного управления не может быть абсолютной. Проводя её, мы всегда будем иметь дело с более или менее доступными показателями, которые в той или иной мере, чаще с оговорками, чем без них, будут характеризовать работоспособность органов исполнительной власти в территориальных срезах (страны, регионы, муниципалитеты). В любом случае анализ будет опираться на сравнительный региональный контекст. В варианте «укрупнённого» подхода, впрочем, есть опасность встретиться с проблемой неравномерности развития государственных институтов – как территориальной, так и отраслевой. Даже в рамках одной страны ситуация с качеством управления может существенно различаться как от отрасли к отрасли, так и от высшего уровня власти к местному. Важно помнить, что общий негативный контекст может скрывать удачные и заслуживающие внимания прецеденты управления. Достойную альтернативу формализованным оценкам качества государственного управления составляет глубокий анализ практического опыта, хотя он и имеет ограничения в плане формирования рекомендаций и построения прогнозов, так как уместность положительного прецедента управления в новых условиях зависит от ряда сложно контролируемых факторов.

**Качество государственного управления в оценках Всемирного банка: примеры дихотомичного развития стран на постсоветском пространстве**

В качестве иллюстрации рассмотрим, какие изменения произошли в смычке «учёт мнения населения и подотчётность государственных органов / эффективность работы правительства» за весь период измерений Всемирного банка, хронологически совпадающий с постсоциалистическими трансформациями. Наибольшего успеха в построении современного государства добились Прибалтийские страны; определённые позитивные сдвиги удалось совершить Армении, Грузии, Украине и в некоторой степени – Таджикистану. В этих странах за период от первого и последнего замера показателей произошли положительные изменения по обоим направлениям развития (табл. 1).

Таблица 1. Типологическая матрица: «учёт мнения населения и подотчётность государственных органов / эффективность работы правительства»

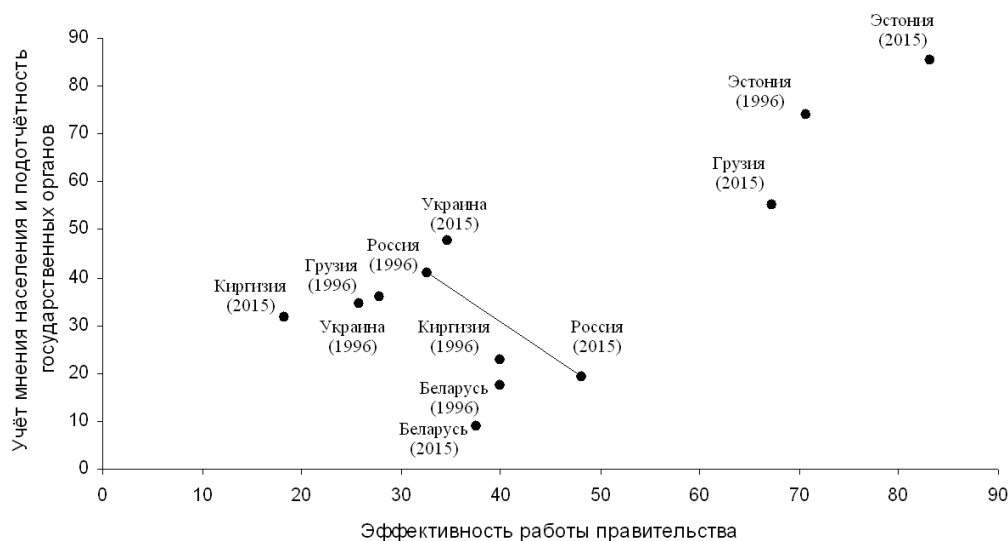
		Эффективность работы правительства	
		Рост	Снижение
Учёт мнения населения и подотчётность государственных органов	Рост	Армения, Эстония, Грузия, Латвия, Литва, Таджикистан, Украина	Киргизия
	Снижение	Азербайджан, Казахстан, Россия, Туркмения, Узбекистан	Беларусь, Молдова

Источник: составлено по данным Всемирного банка.

В Киргизии произошло улучшение ситуации в формировании коммуникаций власти и гражданского общества, тогда как эффективность работы правительства снизилась. Обратная ситуация отмечается в Азербайджане, Казахстане, России, Туркмении и Узбекистане, которые за анализируемый период сумели добиться большей эффективности деятельности правительства, однако заметного движения вперёд в построении обратной связи с обществом и в подотчётности органов власти этим странам не удалось осуществить. Наиболее неблагоприятные изменения произошли в Беларуси и Молдове, позиции которых в обоих рейтингах снизились (рисунок).

В период постсоветской истории (срок измерений – с 1996 по 2015 г.) бывшие социалистические республики демонстрируют противоречивые результаты в развитии государственных институтов. Вместе с тем в ряде стран (Эстония, Латвия, Литва, Грузия) эволюция государственных институтов (эффективность правительства, верховенство закона, учёт мнения населения) идёт ровно по всем направлениям развития или, напротив, наблюдается упадок по большинству аспектов (например, Киргизия и Молдова); в других странах развитие идёт дихотомично. Особенно парадоксальная ситуация отмечается в Беларуси, где за указанный период произошёл рост показателя контроля коррупции, политической

Учёт мнения населения и подотчётность госорганов / эффективность работы правительств постсоветских стран (1996 и 2015 гг.)



Источник: составлено по данным Всемирного банка.

Таблица 2. Типологическая матрица: «верховенство закона / эффективность работы правительства»

		Верховенство закона	
		Рост	Снижение
Контроль коррупции	Рост	Армения, Азербайджан, Эстония, Грузия, Казахстан, Латвия, Литва, Россия, Таджикистан, Украина	Беларусь
	Снижение	–	Киргизия, Молдова, Туркмения, Узбекистан

Источник: составлено по данным Всемирного банка.

стабильности, при этом снизились параметры верховенства закона и эффективности правительства (табл. 2).

Случай Беларуси показывает, что можно добиваться относительного успеха в борьбе с коррупцией без роста уверенности различных субъектов в установленных законодательных нормах и их соблюдении, однако обеспечение этой уверенности само по себе способствует очищению государственной власти. В целом же требуется гармонизация развития государственных и политических институтов, успехов в движении по одному из векторов развития недостаточно.

Приложение 2

**Формальные показатели профессионализации государственных служащих в РФ**

Даже на основе простого набора формальных показателей можно заключить, что движение в сторону современных и эффективных государственных институтов в субъектах РФ идёт неравномерно.

Максимум, что мы можем взять из статистики, это уровень квалификации государственных служащих, а точнее – интенсивность и широта охвата дополнительным профессиональным образованием.

Таблица 3. Обучение работников государственной гражданской службы РФ по программам дополнительного профессионального образования по федеральным округам в 2014 г.

Федеральный округ	Получили дополнительное профессиональное образование, всего, человек	В том числе		Всего обучено, в % от численности работников государственных органов по соответствующему субъекту
		прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию	
Российская Федерация	176245	3048	173137	22,9
Центральный	48416	649	47750	25,2
Северо-Западный	21129	401	20726	23,7
Южный	13618	316	13298	20,2
Северо-Кавказский	8134	231	7894	17,7
Приволжский	31375	470	30890	22,1
Уральский	14996	281	14710	24,0
Дальневосточный	12117	245	11869	23,2
Крымский	3326	21	3305	44,5

Источник: Росстат, 2015.

Таблица 4. Наиболее успешные и отстающие регионы РФ по показателям обучения работников государственной гражданской службы РФ по программам дополнительного профессионального образования в 2014 г., в %

10 регионов с максимальными значениями показателей	%	10 регионов с минимальными значениями показателей	%
г. Севастополь	54,4	Карачаево-Черкесская Республика	18,4
Республика Крым	43,2	Республика Адыгея	18,3
г. Москва	32,4	Пермский край	18,3
Республика Бурятия	27,5	Алтайский край	17,7
Республика Марий Эл	27,1	Чеченская Республика	17,4
Тверская область	26,9	Саратовская область	17,2
Республика Мордовия	26,2	Краснодарский край	16,8
Республика Саха (Якутия)	26,2	Кемеровская область	16
Чувашская Республика	26,1	Республика Дагестан	14,6
Липецкая область	25,8	Республика Ингушетия	13,9

В среднем по России: 22,9. Справочно по Вологодской области: 22,1  
 Источник: Росстат, 2015.

Так, в 2014 г., согласно данным Росстата, 23% от численности российских государственных служащих прошли обучение по программам дополнительного профессионального образования. Доля лиц, прошедших профессиональную переподготовку, не превысила 2% в общей численности обученных. Вместе с тем отмечается заметный разброс в значениях доли обученных в разрезе федеральных округов. Максимальное значение показателя зафиксировано в Крымском ФО (здесь 44% госслужащих прошли соответствующее обучение), минимальное – в Северо-Кавказском ФО, где лишь 18% чиновников получили дополнительное образование в форме профессиональной переподготовки или повышения квалификации. Однако прочие макрорегионы имеют близкие значения анализируемого показателя, варьирующиеся в диапазоне 20–25% (табл. 3).

Кроме того, имеется дифференциация и в значениях доли обученных в разрезе субъектов РФ: от максимальных в г. Севастополе (54%), Республике Крым (43%), г. Москве (32%), Республике Бурятия (28%), Республике Марий Эл (27%) и Тверской области (27%) до минимальных в Саратовской области (17%), Краснодарском крае (17%), Кемеровской области (16%), республиках Дагестан (15%) и Ингушетия (14%) (табл. 4).

Мы видим, что эти данные любопытны, однако всё же мало что дают для понимания различий (высока вероятность, что эти различия имеются) в качестве государственных институтов. В действительности мы нуждаемся в качественной информации о распространённости коррупции, в том числе по отдельным отраслям, степени выполнения принципов меритократии и отбора служащих по оценке их личных заслуг и т.д.

## Литература

1. Берлин, И. *Философия свободы. Европа* / И. Берлин; предисл. А. Эткинды. – М.: Новое литературное обозрение, 2001. – 448 с.
2. Вебер, М. *Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии* : в 4 т. / М. Вебер [пер. с нем.] ; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.
3. Ворошилов, Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке / Н.В. Ворошилов // *Проблемы развития территории*. – 2015. – № 3. – С. 143-159.
4. Гайдар, Е.Т. *Гибель империи. Уроки для современной России* [Текст] / Е.Т. Гайдар. – М.: Corpus, 2013. – 592 с.
5. Ильин, В.А. *Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации* / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 188 с.
6. *Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология»*. – М.: Научный эксперт, 2012. – 496 с.
7. Клисторин, В.В. Федеративные отношения, региональная политика и проблема деформации экономического пространства России / В.В. Клисторин // *Регион: экономика и социология*. – 2013. – № 3 (79). – С. 79-95.
8. Саймон, Г. *Менеджмент в организациях* / Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон. – М.: РАГС «Экономика», 1995. – 342 с.
9. Фуко, М. *Рождение биополитики. Цикл лекций* [Электронный ресурс] / М. Фуко // Информационно-аналитический портал «Гуманитарные технологии». – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/laboratory/doc/6709>
10. Фукуяма, Ф. *Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке* / Ф. Фукуяма. – М.: Аст: Хранитель, 2006. – 542 с.
11. *Эффективность государственного управления в оценках населения. Мониторинг социально-экономического положения муниципальных районов Вологодской области в 2000–2013 гг.* – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014.
12. A Conversation with Francis Fukuyama. John B. Hurford Memorial Lecture.: Council on foreign relations [Electronic resource]. – Available at : <https://www.cfr.org/event/conversation-francis-fukuyama>
13. Bluntschli, J.K. *The Theory of the State*. Kitchener [Text] / J.K. Bluntschli, 2000. – Pp. 491.
14. Dahlberg, S. *Качество правительства Основной Набор данных* / S. Dahlberg, S. Holmberg, B. Rothstein, A. Khomenko, R. Svensson. Университет Гетеборга: Качество правительственного Института, 2016. [Electronic resource]. – Available at: <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGBasJan16



15. Evans, P. Embedded autonomy: states and industrial transformation [Text] / Peter Evans. Princeton University Press, 1995. — 325.
16. Jensen, M., Meckling, W. Theory of the Firm. Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure // Journal of Financial Economics. 1976. Vol. 3. No. 4. P. 305-360.
17. Kaufmann, D. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 [Text] / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi // The World Bank Policy Research Working Paper 3106, 2004.
18. Varrach, A. Corruption: an umbrella concept [Text] // QoG Working Paper Series 2014:05.
19. Fukuyama, F. The Strange Absence of the State in Political Science [Electronic resource] / F. Fukuyama // The American Interest, 2012. — Available at: <https://www.the-american-interest.com/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>
20. Fukuyama, F. Democracy and Corruption [Electronic resource] / F. Fukuyama // The American Interest, 2012. — Available at : <https://www.the-american-interest.com/2012/10/05/democracy-and-corruption/>
21. Fukuyama, F. What Is Governance? CGD Working Paper 314. Washington, DC? 2013 [Electronic resource]. — Available at : Center for Global Development. — Режим доступа : <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>
22. Rothstein, B. What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions [Text] / B. Rothstein, J. Teorell // QOG Working paper series, 2005:6.
23. Weber, M. Politics as a Vocation [Text] / M. Weber // The Vocation Lectures, d. David Owen and Tracy B. Strong, trans. Rodney Livingstone. Indianapolis: Hackett Company, 2004. — P. 32.
24. What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [Electronic resource]. — Available at: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
25. Woolcock, M. Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development [Text] / M. Woolcock, L. Pritchett, Lant. — Washington, DC: Center for Global Development Paper 10, 2002.
26. Wilson, W. The Study of Administration [Electronic resource] / W. Wilson // Political Science Quarterly 2(2), 1887. — Pp. 197-222. — Available at: [http://www.commentary.com/admin\\_thoughts\\_1887.pdf](http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf)
27. World Bank. 1997. World Development Report 1997 : The State in a Changing World. New York: Oxford University Press [Electronic resource]. — Available at : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>
28. Zakaria, F. The Rise of Illiberal Democracy // Foreign Affairs, 1997. — Pp. 22-43.

### Сведения об авторе

Константин Николаевич Калашников — кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения, Вологодский научный центр РАН (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: konstantino-84@mail.ru)

Kalashnikov K.N.

### Public Administration Quality: Assessment Criteria in Comparative Territorial Frames

**Abstract.** The purpose of the article is to generalize, systematize and develop a number of key theories and concepts of public administration efficiency and quality. The author classifies and criticizes the conceptual framework of the study and evaluates the efficiency and quality of public administration. It has been found out that the traditional “functionalist” approaches based on assessment of the achieved socially significant results or economic growth are important, especially in the context of using the program-target method of administration, yet insufficient. The novelty of the research is that in contrast to the authors proposing assessments based on trivial indicators of regions’ socio-economic development, the author substantiates the importance of using the complex approach in assessing the effectiveness/quality of public administration, which helps consider not only the “effectiveness”, but also the quality of procedural mechanisms of public administration (autonomy of the executive power in choosing

mechanisms of the implementation of identified policy goals; level of transparency and objectivity of mechanisms of selection and job promotion, professionalization of government employees). The research methods include system analysis and applied conceptualization. The article considers the following three sources of basic criteria of the quality of public administration: 1) the system of criteria of M. Weber's modern state model; 2) B. Rothstein's theory of impartial political institutions 3) P. Evans' concept of embedded autonomy. The practical significance of the article is that it shows in detail and with examples of the Russian management practice that the use of theory-based criteria for assessing the quality of public administration is accompanied by a set of complex problems, both methodological and instrumental. Many of these problems have not been solved yet. In the final part of the article, the author, referring to the current experience of regions, analyzes the difficulties of implementing the outlined concepts in the framework of practical assessment of public administration quality and efficiency. The author considers that a promising area for the development of this research is the development of methodological tools for assessing the quality of public administration at the sub-federal level, based on methodological criteria which are ignored in the modern practice of public administration.

**Key words:** public administration efficiency and quality, criteria, Weberian state, theory of impartial political institutions, concept of embedded autonomy.

## References

1. Berlin I. *Filosofiya svobody. Evropa* [The philosophy of freedom. Vol.2: Europe]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2001. 448 p. (In Russian).
2. Ionin L.G. (Ed.). Weber M. *Khozyaistvo i obshchestvo: ocherki ponimayushchei sotsiologii* [Economy and society]. In 4 volumes. Translated from German. Moscow: Izd. dom Vysshei shkoly ekonomiki, 2016. (In Russian).
3. Voroshilov N.V. Effektivnost' munitsipal'nogo upravleniya: sushchnost' i podkhody k otsenke [Effectiveness of municipal administration: the essence and approaches to its evaluation]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2015, no. 3, pp. 143-159.
4. Gaidar E.T. *Gibel' imperii. Uroki dlya sovremennoi Rossii* [The collapse of the empire. Lessons for modern Russia]. Moscow: Corpus, 2013. 592 p. (In Russian).
5. Ilyin V.A., Povarova A.I. *Problemy effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya. Tendentsii rynochnykh transformatsii. Krizis byudzhethnoi sistemy. Rol' chastnogo kapitala. Strategiya—2020: problemy realizatsii* [Issues of public administration efficiency. Trends of market transformations. The crisis of the budget system. The role of private capital. Strategy—2020: problems of implementation]. 188 s. (In Russian).
6. Kachestvo i uspehnost' gosudarstvennykh politik i upravleniya. Seriya "Politicheskaya aksiologiya" [Quality and efficiency of public policies and administration. Series "Political axiology"]. Moscow: Nauchnyi ekspert, 2012. 496 p.
7. Klitorin V.V. Federativnye otnosheniya, regional'naya politika i problema deformatsii ekonomicheskogo prostranstva Rossii [The Russian federative relations, regional policy, and deformed economic space]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: economics and sociology], 2013, no. 3 (79), pp. 79-95.
8. Simon G., Smithburg D., Thompson V. *Menedzhment v organizatsiyakh* [Public administration]. Moscow: RAGS "Ekonomika", 1995. 342 p. (In Russian).
9. Foucault M. Rozhdenie biopolitiki. Tsikl lektsii [The birth of biopolitics. Series of lectures]. *Informatsionno-analiticheskii portal "Gumanitarnye tekhnologii"* [Information-analytical portal "Humanitarian technology"]. Available at: <http://gtmarket.ru/laboratory/doc/6709>. (In Russian).
10. Fukuyama F. *Sil'noe gosudarstvo: Upravlenie i mirovoi poryadok v XXI veke* [State-building: governance and world order in the 21st century]. Moscow: Ast: ACT Moskva: Khranitel'. 2006. 542 p. (In Russian).
11. *Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya v otsenkakh naseleniya. Monitoring sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniya munitsipal'nykh raionov Vologodskoi oblasti v 2000–2013 gg.* [Public administration efficiency in population's estimates. Monitoring of the socio-economic state of municipal districts of the Vologda Oblast in 2000–2013]. Vologda: ISERT RAN, 2014. (In Russian).
12. A Conversation with Francis Fukuyama. John B. Hurford Memorial Lecture: Council on foreign relations. Available at: <https://www.cfr.org/event/conversation-francis-fukuyama>
13. Bluntschli J.K. *The Theory of the State*. Kitchener, 2000. 491 p.

14. Dahlberg S., Holmberg S., Rothstein B., Khomenko A., Svensson R. *Kachestvo pravitel'stva Osnovnoi Nabor dannykh* [Administration quality. Basic data set]. *Universitet Geteborga: Kachestvo pravitel'stvennogo Instituta* [University of Gothenburg: the quality of government institute], 2016. Available at: <http://www.qog.pol.gu.se/doi:10.18157/QoGBasJan16>
15. Evans P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press, 1995. 325 p.
16. Jensen M., Meckling W. Theory of the Firm. Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 1976, vol. 3, no. 4, pp. 305-360.
17. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. *The World Bank Policy Research Working Paper 3106*, 2004.
18. Varrach A. Sorruption: an umbrella concept. *QoG Working Paper Series 2014:05*.
19. Fukuyama F. The Strange Absence of the State in Political Science. *The American Interest*, 2012. Available at: <https://www.the-american-interest.com/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>
20. Fukuyama F. Democracy and corruption. *The American interest*, 2012. Available at: <https://www.the-american-interest.com/2012/10/05/democracy-and-corruption/>
21. Fukuyama F. What Is Governance? CGD Working Paper 314. Washington, DC? 2013. *Center for Global Development*. Available at: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>
22. Rothstein B., Teorell J. What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions. *QOG Working paper series*, 2005:6.
23. Weber M. Politics as a Vocation. *The Vocation Lectures*. Indianapolis: Hackett Company, 2004. 32 p.
24. *What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*. Available at: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
25. Woolcock M., Pritchett L. *Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*. Washington, DC: Center for Global Development Paper 10, 2002.
26. Wilson W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887, no. 2(2), pp. 197-222. Available at: [http://www.commentary.com/admin\\_thoughts\\_1887.pdf](http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf)
27. *World Bank. 1997. World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>
28. Zakaria F. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 1997, pp. 22-43.

### Information about the Author

Konstantin Nikolaevich Kalashnikov – Ph.D. in Economics, Research Associate at the Department for Living Standards and Lifestyle Studies, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: konstantino-84@mail.ru)

Статья поступила 26.05.2017.