

**Государственное управление**

# Диагностика качества российского государственного управления

**Елена ДОБРОЛЮБОВА, Владимир ЮЖАКОВ**

Елена Игоревна Добролюбова —  
кандидат экономических наук,  
заместитель директора  
Центра технологий государственного  
управления Института прикладных  
экономических исследований, РАНХиГС  
(РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).  
E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Владимир Николаевич Южаков —  
доктор философских наук, профессор,  
директор Центра технологий  
государственного управления  
Института прикладных  
экономических исследований, РАНХиГС  
(РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).  
E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

## Аннотация

Недостаточное качество российского государственного управления и государственных институтов традиционно рассматривается как фактор, сдерживающий социально-экономическое развитие страны. При этом само понятие качества государственного управления и определение возможных показателей для его оценки является предметом активных дискуссий. В статье реализован авторский подход к понятию качества государственного управления и его оценке на основе трех ключевых параметров: обоснованности государственного вмешательства, его результативности и эффективности. Для диагностики текущего состояния государственного управления использованы оценки международных организаций, статистические и социологические данные, а также итоги экспертного опроса, проведенного авторами в 2021 году. Результаты диагностики свидетельствуют о наличии значительных резервов роста качества государственного управления; при этом если в международных рейтингах наибольшие проблемы связаны с различными аспектами обоснованности государственного вмешательства, то российские эксперты ниже всего оценили уровень эффективности государственного управления — обеспечения оптимального соотношения достигаемых результатов и затрачиваемых ресурсов. Проведенный анализ показывает необходимость комплексного подхода к совершенствованию государственного управления, включающего меры по повышению его обоснованности, результативности и эффективности, а также по соблюдению баланса этих параметров. В большинстве случаев внедрение новых инструментов не требуется. Важно обеспечить реальное, а не формальное применение мер и практик, уже предусмотренных нормативной правовой базой. Успех усилий по совершенствованию государственного управления будет во многом зависеть от степени интеграции этих инструментов и механизмов в управленческий цикл и повышения ответственности за их использование. В этом случае можно рассчитывать на положительное влияние качества государственного управления на экономический рост, повышение благосостояния граждан и достижение иных национальных целей развития.

**Ключевые слова:** государственное управление, Россия, экономический рост.

**JEL:** H11.

## Введение

**Т**еоретические и эмпирические исследования показывают, что качество государственного управления является важным фактором обеспечения социально-экономического развития, долгосрочного экономического роста и повышения производительности труда [Rivera-Batiz, 2002], а также тесно взаимосвязано с показателями человеческого развития и уровня жизни [Halleröd et al., 2013]. Значимость государственного управления как детерминанты экономического роста подтверждена и для развитых стран [Rodríguez-Pose, Garcilazo, 2015], и для стран с переходной экономикой [Bayar, 2016; Peev, 2015], и для отдельных регионов, включающих разные по уровню развития страны [Xu et al., 2021].

И хотя теоретические споры о степени влияния на показатели экономического развития стран иных факторов, например географического положения [Ketterer, Rodríguez-Pose, 2018; Pinar, 2015], начального уровня развития человеческого капитала [Acemoglu et al., 2014] или особенностей политического режима [Acemoglu et al., 2019; Salhi et al., 2010], продолжаются, в целом как ученые, так и практики соглашаются с тем, что качество государственного управления чрезвычайно важно.

При этом в литературе и в практике отсутствует консенсус относительно понимания и оценки качества государственного управления. Если для одних исследователей это понятие сводится к профессионализму и беспристрастности государственных служащих [Fukuyama, 2013], то другие приравнивают его к достижению конечных общественно значимых результатов развития соответствующих стран и территорий [Rotberg, 2014]. Различия в понимании качества государственного управления приводят к дифференциации подходов к его измерению и оценке и в зарубежных [Bovaird, Löffler, 2003; Buduru, Pal, 2010; Da Cruz, Marques, 2017], и в отечественных исследованиях (см., например, [Ахременко и др., 2019; Литвинова, 2020]).

Россия традиционно занимает весьма низкие места в международных рейтингах, оценивающих качество государственного управления. Объективность такой оценки является предметом дискуссий [Марголин, Спицына, 2020]. Но очевидно и то, что при обусловленной пандемией общей тенденции роста роли государства в экономике [May, 2021] повышение качества государственного управления является ключевой задачей, без решения которой невозможно достижение национальных целей развития страны.

С 2003 года в России неоднократно проводились реформы государственного управления. Однако не многие из них (например, административная реформа, направленная на повышение каче-

ства предоставления государственных услуг) достигли ожидаемых результатов. Среди причин неудач отмечаются низкая скоординированность различных направлений реформ [Клименко, 2014] и недостаточное использование инструментов и механизмов управления по результатам [Гусарова, Овчинникова, 2014]. Признание этого означает, что в отсутствие комплексного подхода к реформированию системы показателей, позволяющих измерить и оценить качество государственного управления, последующие попытки улучшений в этой сфере также могут потерпеть неудачу.

Анализ основных парадигм государственного управления последнего столетия позволяет выделить три основных параметра качества государственного управления: обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность [Добролюбова и др., 2021]. Требования к реализации указанных параметров системно представлены в разработанном с участием авторов настоящей статьи инициативном проекте Федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления» [Южаков и др., 2020]. Представляется, что оценка соответствия российской нормативно-правовой базы и практики этим требованиям может служить основой для диагностики качества государственного управления и выработки комплексного подхода к его совершенствованию в долго- и среднесрочной перспективе.

## 1. Цель и методы исследования

Целью исследования является оценка качества российского государственного управления в его сегодняшнем состоянии и определение приоритетных направлений его совершенствования.

В исследовании использовалось сочетание количественных и качественных методов оценки. Для количественной оценки применялись статистические данные и результаты социологических опросов, отражающих различные параметры качества государственного управления, в том числе проведенных РАНХиГС в 2017–2021 годах. Информационной базой для качественной оценки явились результаты экспертного опроса, позволившие оценить соответствие нормативно-правовой базы и практики российского государственного управления требованиям, сформулированным по итогам предыдущих исследований [Южаков и др., 2020], а также с учетом перспектив цифровой трансформации. Указанные требования (табл. 1–3) охватывают все этапы управленческого цикла (целеполагание и планирование, реализа-

цию, мониторинг и оценку, а также коррекцию по итогам оценки достигнутых результатов) и все типы государственных функций.

Экспертный опрос проводился в марте 2021 года посредством анкетирования в электронной форме. В состав экспертов были включены ведущие российские ученые — специалисты в сфере государственного управления, имеющие публикации по исследуемой тематике в журналах, индексируемых в базах международного цитирования, а также государственные гражданские служащие среднего руководящего звена. Общее число участников экспертного опроса составило 31, использовалась единая шкала оценки соответствия требованиям<sup>1</sup>.

Коэффициент альфа Кронбаха, рассчитанный по результатам ответов на все вопросы, составил 0,9378, что свидетельствует о высокой согласованности вопросов анкеты и надежности инструмента оценки.

В последующих разделах статьи приведены результаты диагностики качества российского государственного управления (его обоснованности, результативности и эффективности).

## 2. Оценка обоснованности государственного вмешательства

Обеспечение обоснованности государственного вмешательства предполагает, что государство вмешивается в экономические, социальные и другие процессы только тогда, когда отсутствие такого вмешательства представляет собой значимые риски для общества, экономики и граждан. При этом действия государства носят беспристрастный и недискриминационный характер [Южаков и др., 2020].

Интегральным показателем, характеризующим обоснованность государственного вмешательства, является уровень доверия государственным органам. В российской статистике этот показатель не публикуется, хотя и рассчитывается для целей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц регионов<sup>2</sup>. По данным ОЭСР, уровень доверия правительству в России составляет 47,8%<sup>3</sup>, что сопоставимо со средним уровнем стран — членов

---

<sup>1</sup> Соответствие требованиям оценивалось по шкале от 0 до 5, где 0 — ни нормативная база, ни практика не соответствуют требованию, 1 — требование частично предусмотрено нормативной базой, но не применяется на практике, 2 — требование в полной мере предусмотрено нормативной правовой базой, но не применяется на практике (либо применяется формально), 3 — требование частично предусмотрено нормативной правовой базой и применяется на практике (необходимо дополнение нормативной правовой базы), 4 — требование в полной мере предусмотрено нормативной правовой базой и частично применяется на практике (необходимо расширение применения), 5 — требование в полной мере предусмотрено нормативной правовой базой и повсеместно используется.

<sup>2</sup> В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68.

<sup>3</sup> OECD, Trust in Government (Indicator). 2021. DOI:10.1787/1de9675e-en/.

ОЭСР. Близкие результаты получены и по итогам проведенного РАНХиГС в 2021 году репрезентативного социологического опроса граждан<sup>4</sup>, в рамках которого о доверии контрольно-надзорным органам государства заявили 44,9% опрошенных.

По итогам экспертного опроса, средняя оценка требований, характеризующих обоснованность государственного вмешательства, составила 2,2 балла. При этом отмечается существенная вариация экспертных оценок в разрезе требований (табл. 1). Так, эксперты относительно высоко оценили наличие и соблюдение требований, связанных с обеспечением равных прав и отсутствия дискриминации граждан и организаций при доступе к государственным услугам и общественным благам, а также при доступе к правосудию. Средние оценки соблюдения исследуемых требований (3,0 и 3,1 балла соответственно) свидетельствуют о наличии как правовой базы, так и правоприменительной практики для их соблюдения.

Относительно высоко (средняя и медианная оценки — 3 балла) эксперты оценили и соблюдение требования по наличию и применению на практике механизмов, направленных на предупреждение коррупции. Такая оценка контрастирует с данными международных рейтингов. Так, по индексу восприятия коррупции Россия в 2020 году была на 129-м месте (с оценкой 30 баллов из 100)<sup>5</sup>; по индексу контроля коррупции, включенному в состав всемирных показателей государственного управления (WGI) Всемирного банка (ВБ), оценка России в 2019 году составила –0,83 балла (по шкале от –2,5 до 2,5)<sup>6</sup>.

Несколько ниже эксперты оценили соблюдение требований недискриминационности и беспристрастности при принятии решений, применения досудебных, судебных и внесудебных механизмов ограничения вмешательства государства в хозяйственную деятельность и частную жизнь, соблюдение требований прозрачности и подотчетности государственных органов и их должностных лиц, а также наличие и применение экспериментальных правовых режимов.

При этом если в отношении экспериментальных правовых режимов такая оценка связана скорее с их недавним внедрением<sup>7</sup>, то требования беспристрастности и недискриминационности при принятии решений, прозрачности и подотчетности государ-

<sup>4</sup> Опрос проводился среди совершеннолетних граждан в феврале — марте 2021 года в 35 субъектах РФ методом интервьюирования «лицом к лицу» по месту жительства респондентов. Выборка составила две тысячи человек, статистическая погрешность результатов исследования — 2,2%.

<sup>5</sup> <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2020-30-ballov-i-129-mesto.html>.

<sup>6</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», вступил в силу с 28.01.2021.

Т а б л и ц а 1

**Оценка обоснованности государственного вмешательства:  
результаты экспертного опроса (баллы)**

| №                                                    | Требования                                                                                                                                                                                                                               | Медианная оценка | Средняя оценка |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------|
| 1                                                    | При принятии управленческих решений (в том числе при выработке государственной политики, мер регулирования) проводится оценка рисков невмешательства и эффектов от вмешательства государства в экономические, социальные и иные процессы | 1,0              | 1,6            |
| 2                                                    | Установлены и применяются досудебные, судебные и внесудебные механизмы ограничения вмешательства государства в хозяйственную деятельность и частную жизнь                                                                                | 1,0              | 1,9            |
| 3                                                    | Установлены и применяются механизмы, предупреждающие коррупционные проявления в государственных органах и учреждениях                                                                                                                    | 3,0              | 3,0            |
| 4                                                    | Установлены и применяются механизмы, обеспечивающие беспристрастность и недискриминационность при принятии решений государственными органами и учреждениями, их должностными лицами                                                      | 2,0              | 2,1            |
| 5                                                    | Установлены и применяются механизмы обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов, учреждений, их должностных лиц                                                                                        | 2,0              | 2,5            |
| 6                                                    | Установлены и применяются требования по обеспечению равного доступа к государственным услугам и общественным благам вне зависимости от места жительства                                                                                  | 3,0              | 3,0            |
| 7                                                    | Установлены и применяются механизмы, обеспечивающие равный доступ граждан и бизнеса к правосудию для защиты своих законных прав и интересов                                                                                              | 4,0              | 3,1            |
| 8                                                    | Установлены и применяются механизмы обеспечения действенной защиты прав человека (в том числе персональных данных) в условиях цифровой трансформации общества, экономики и государства                                                   | 1,0              | 1,6            |
| 9                                                    | Установлен и применяется запрет на принятие нормативных правовых актов, не ориентированных на достижение четко обозначенных конечных общественно значимых результатов, на решение конкретных общественно значимых проблем и задач        | 0,5              | 1,1            |
| 10                                                   | Установлены и применяются экспериментальные правовые режимы для проверки обоснованности государственного вмешательства                                                                                                                   | 2,0              | 1,9            |
| 11                                                   | Установлены и применяются механизмы участия граждан, организаций, их групп на всех этапах управленческого цикла (целеполагание, планирование, мониторинг и оценка)                                                                       | 1,0              | 1,8            |
| Итого: обоснованность государственного вмешательства |                                                                                                                                                                                                                                          |                  | 2,2            |

ственных органов и их должностных лиц введены давно, а низкая экспертная оценка, по-видимому, обусловлена их формальным применением.

Низкие оценки гласности и подотчетности в российском государственном управлении отмечаются и на международном уровне. Так, оценка России по индексу гласности и подотчетности WGI в 2019 году составила –1,1 (по шкале от –2,5 до 2,5)<sup>8</sup>. По уровню от-

<sup>8</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

крытости правительства, рассчитываемому в составе Индекса верховенства права, Россия в 2020 году занимала 69-е место из 128<sup>9</sup>.

Недостаточная эффективность механизмов ограничения избыточного государственного вмешательства следует и из оценки показателя «эффективность правовой базы для оспаривания регулирования», включенного в состав Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ): в 2019 году Россия занимала по этому показателю 93-е место с оценкой 34,6 балла из 100 [Schwab, 2019. Р. 483].

По остальным требованиям медианная оценка экспертов составила 1 балл и ниже, а средняя оценка не превышает 1,9 балла. Такие оценки связаны с отсутствием:

- запрета на принятие нормативных правовых актов, не ориентированных на достижение четко обозначенных конечных общественно значимых результатов, решение конкретных проблем и задач;
- практики оценки рисков невмешательства и эффектов от вмешательства государства в экономические, социальные и иные процессы при принятии управленческих решений;
- механизмов обеспечения действенной защиты прав человека в условиях цифровой трансформации общества и государства.

Полученные оценки находят подтверждение и в результатах иных научных исследований. Как показывает статистика федерального законодательства, в 1994–2006 годах количество ежегодно принимаемых федеральных законов не превышало 300 [Ткаченко, 2017], а в 2016–2020-м ежегодно принималось более 500 федеральных законов (в среднем 538 в год)<sup>10</sup>. Эта тенденция нестабильности регулирования свидетельствует о растущем вмешательстве государства в экономическую и социальную жизнь. При этом рост количества нормативных правовых актов в России сопровождается увеличением их сложности [Кнутов и др., 2020], а, как показывают зарубежные исследования, избыточная сложность регулирования является фактором, ограничивающим темпы экономического роста [Di Vita, 2018].

На этом фоне оценка России по индексу качества регулирования WGI (–0,43 по шкале от –0,25 до 0,25 в 2019 году<sup>11</sup>) и оценка регуляторной нагрузки в составе Индекса глобальной конкурен-

<sup>9</sup> <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2020/Russian%20Federation/Open%20Government/>.

<sup>10</sup> Рассчитано по данным Государственной Думы РФ. <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/>.

<sup>11</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

тоспособности ВЭФ (37 баллов из 100 в 2019-м) [Schwab, 2019. P. 483] не представляются заниженными.

Сфера применения инструмента оценки регулирующего воздействия (ОРВ), призванного обеспечить обоснованность государственного вмешательства на этапе проектирования регулирования, пока ограничена. Кроме того, даже в тех случаях, когда этот инструмент применяется, обоснованность государственного вмешательства оценивается крайне редко, а количественные данные зачастую не характеризуют проблему, на решение которой направлено регулирование [Голодникова и др., 2018].

Отдельной и весьма важной проблемой является и защита прав человека (в том числе персональных данных) в условиях цифровой трансформации общества, экономики и государства.

Так, по данным социологических опросов, проведенных РАНХиГС, в 2021 году лишь 27% граждан оценивали защищенность своих персональных данных от рисков неправомерного использования как очень высокую или скорее высокую. Низкий уровень защищенности персональных данных подтверждается и результатами социологических исследований, проведенных НИУ ВШЭ<sup>12</sup>.

В целом как международные, так и российские оценки свидетельствуют о необходимости реализации дальнейших мер по повышению обоснованности государственного вмешательства. Значительную роль в этом могут сыграть: (1) совершенствование практики нормотворчества, в том числе на основе внедрения методов доказательного регулирования и оценки необходимости государственного участия и рисков вмешательства государства; (2) разработка и реализация мер по укреплению защиты прав человека в условиях цифрового общества; (3) развитие досудебных, внесудебных и судебных мер ограничения необоснованного государственного вмешательства и оспаривания действий (бездействия) государственных органов. Важное значение имеет и продолжение усилий по противодействию коррупции и стимулированию не формального, а реального участия заинтересованных сторон (граждан, бизнеса, общественных организаций) в выработке, мониторинге и оценке результатов реализации государственной политики.

Реализация этих мер будет способствовать повышению оценки России в международных рейтингах качества государственного управления и позволит достичь реального экономического эффекта. Результаты межстрановых сопоставлений свидетельствуют о том, что повышение качества государственного управления и связанное с ним снижение регулятивных издержек на 25% при-

---

<sup>12</sup> <https://issek.hse.ru/news/450602433.html>.

водит к росту ВВП на 1,1–1,7% [Parker, Kirkpatrick, 2012], а сокращение избыточного государственного регулирования на конкурентных рынках может привести к росту производительности труда на 0,2–1,8 п.п. [Broughel, Hahn, 2020]. Таким образом, повышение обоснованности государственного вмешательства является важным фактором роста экономики и производительности труда.

### **3. Оценка результативности государственного управления**

Под результативностью государственного управления понимается степень достижения органами власти и государственными учреждениями конечных общественно значимых, промежуточных и непосредственных результатов, характеризующихся показателями результативности и их целевыми (пороговыми) значениями. Соответственно, высокая степень достижения целевых (пороговых) значений таких показателей свидетельствует о высокой результативности госуправления, а их недостижение — о низкой результативности. В рамках международных индексов результативность государственного управления зачастую оценивается на основе социологических опросов и экспертных оценок, позволяющих сопоставить ожидаемый уровень результатов (например, качества государственных услуг) и его фактический уровень.

По оценке ВБ, индекс результативности государственного управления в России в 2019 году составил 0,15 (по шкале от –2,5 до 2,5<sup>13</sup>), что является наивысшей оценкой России среди всех шести показателей WGI.

Близкая оценка получена Россией и по субиндексу «ориентация правительства на будущее» Индекса глобальной конкурентоспособности ВЭФ, в рамках которого учитываются отдельные параметры качества государственной политики (стабильность государственной политики, ее долгосрочное видение, адаптивность к изменениям и другие): в 2019 году она составила 54,7 балла из 100 [Schwab, 2019. Р. 483]. О достаточно высоких показателях результативности государственного управления в контексте внедрения цифровых технологий свидетельствует и высокое место России по Индексу развития электронного правительства ООН (36-е место в 2020 году), хотя в последние годы наметилась тенденция его снижения<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

<sup>14</sup> <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>.

О более низких оценках результативности государственного управления свидетельствует показатель способности к руководству, рассчитываемый Фондом Бертельсмана для стран с переходной экономикой и развивающихся стран: в 2020 году его значение для России составило 4,3 балла из 10 возможных<sup>15</sup>. Однако, как отмечают российские авторы, этот показатель подразумевает наличие прямой взаимосвязи демократического и экономического развития [Клименко и др., 2021]. Соответственно, низкая оценка по показателю способности к руководству отражает не только и не столько уровень результативности государственного управления, а внешнюю оценку степени развития демократических институтов в той или иной стране.

Российские оценки результативности государственного управления варьируются по сферам реализации политики и типам функций.

Так, если экспертные оценки реализации долгосрочных стратегий составили менее 50%, то уровень достижения целевых значений показателей майских указов Президента России 2012 года оказался существенно выше (от 57 до 91% в зависимости от конкретного указа) [Дмитриев, Крапиль, 2020].

По оценкам Счетной палаты, в 2015–2019 годах в целом отмечался рост эффективности государственных программ<sup>16</sup>. Так, по итогам 2019 года семнадцать государственных программ были отнесены к программам с высокой степенью эффективности, еще семнадцать — к программам с эффективностью реализации выше средней, и ни по одной государственной программе не была констатирована низкая степень эффективности реализации. Для сравнения: в 2015 году к программам с высокой степенью эффективности были отнесены только три программы, для шестнадцати была зафиксирована эффективность выше среднего уровня, а эффективность реализации восьми программ была признана низкой<sup>17</sup>.

Результативность государственного управления не ограничивается степенью реализации стратегических документов. С учетом общей ориентации на повышение клиентоцентричности не менее значимы и оценки результативности государства конечными бенефициарами его деятельности — гражданами.

Оценки существенно разнятся в зависимости от типа государственной функции и конкретной сферы ее реализации. Так, соглас-

<sup>15</sup> <https://atlas.bti-project.org/>.

<sup>16</sup> Поскольку при оценке эффективности государственных программ основное внимание уделяется вопросам достижения показателей их целей и задач, а не сопоставлению достигаемых результатов с затрачиваемыми на их достижение ресурсами, эту оценку целесообразнее рассматривать при анализе результативности, а не эффективности государственного управления.

<sup>17</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fd1/fd14b2ed3f8e89fc11e1eca682f2b40e.pdf>.

но социологическому опросу, проведенному РАНХиГС в 2021 году, оценка гражданами уровня защищенности значимых для них ценностей от контролируемых государством рисков составила лишь 35,9%, что свидетельствует о недостижении конечных результатов контрольно-надзорной деятельности государства.

По данным обследований населения, проводимых Росстатом<sup>18</sup>, в 2019 году доля домохозяйств, в полной мере удовлетворенных работой поликлиники, к которой прикреплены члены домохозяйства, составила лишь 38,1%, а доля родителей, полностью удовлетворенных и скорее удовлетворенных работой общеобразовательной организации, оказалась существенно выше — 88,8%.

Различия в оценках российскими гражданами качества образовательных и медицинских услуг подтверждаются и международными исследованиями. Так, по данным ОЭСР<sup>19</sup>, удовлетворенность российских граждан качеством образования в школах составляет 51%, а удовлетворенность качеством системы здравоохранения — 34%.

Выше всего российские граждане оценивают оказание административных государственных услуг: удовлетворенность качеством их предоставления в 2019 году достигла 97,7%<sup>20</sup>. Это особенно значимо, если учесть, что на момент принятия решения о целенаправленной работе по повышению качества предоставления этих государственных услуг удовлетворенность получивших их граждан оценивалась ниже 30%, а целевые значения для ее повышения устанавливались сначала в 50% (на 2008 год), а затем — не менее 70% (на 2010-й)<sup>21</sup>.

Приведенные выше показатели свидетельствуют о неоднородности оценок гражданами результативности государственного управления. Поэтому для повышения его качества (а как следствие — и места России в соответствующих международных системах оценки) надо уделить особое внимание «отстающим» сферам и типам государственных функций.

Различия в оценках реализации требований к результативности государственного управления следуют и из экспертного опроса (табл. 2).

Наиболее высокие оценки экспертов связаны с введением и реализацией возможностей цифрового взаимодействия граждан и бизнеса с государством: средняя оценка по этому параметру составила 2,8 балла, медианная — 3 балла.

<sup>18</sup> [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/GKS\\_KDU\\_2019/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/GKS_KDU_2019/index.html).

<sup>19</sup> <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

<sup>20</sup> [https://programs.gov.ru/Portal/program/15/report\\_indicators](https://programs.gov.ru/Portal/program/15/report_indicators).

<sup>21</sup> Концепция «Административная реформа в Российской Федерации в 2006–2008 годах», утверждена Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р.

Т а б л и ц а 2

**Оценка результативности государственного управления:  
итоги экспертного опроса (баллы)**

| №                                                   | Требование                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Медианная<br>оценка | Средняя<br>оценка |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| 1                                                   | Определены конечные общественно значимые результаты государственной политики, деятельности органов власти и их руководителей, государственных учреждений                                                                                                                                                          | 1,0                 | 1,8               |
| 2                                                   | Определены промежуточные и непосредственные результаты деятельности органов власти, государственных учреждений, их руководителей                                                                                                                                                                                  | 2,0                 | 1,9               |
| 3                                                   | Установлены и применяются показатели результативности, отражающие достижение конечных общественно значимых, промежуточных и непосредственных результатов реализации государственной политики, деятельности государственных органов и учреждений, их руководителей                                                 | 1,5                 | 2,0               |
| 4                                                   | Установлены и применяются на практике требования к показателям результативности (адекватность, точность, объективность, достоверность, однозначность, экономичность, своевременность, регулярность)                                                                                                               | 1,0                 | 1,7               |
| 5                                                   | В состав показателей результативности, характеризующих конечные общественно значимые результаты исполнения государственных функций, связанных с обеспечением прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, включаются показатели, отражающие оценку исполнения этих функций гражданами и организациями | 2,0                 | 1,9               |
| 6                                                   | Установлены целевые и (или) пороговые значения показателей результативности, отражающие достижение ожидаемых конечных, промежуточных и непосредственных результатов госуправления                                                                                                                                 | 2,0                 | 2,1               |
| 7                                                   | Регулярно проводится и публикуется мониторинг достижения целевых или (и) пороговых значений показателей результативности, отражающих достижение ожидаемых конечных, промежуточных и непосредственных результатов госуправления                                                                                    | 2,0                 | 2,0               |
| 8                                                   | Регулярно проводится и публикуется оценка результативности государственной политики, деятельности органов власти, государственных учреждений и их руководителей                                                                                                                                                   | 2,0                 | 1,8               |
| 9                                                   | Итоги оценки результативности являются основанием для принятия решений по коррекции государственной политики, деятельности органов власти и т. д.                                                                                                                                                                 | 1,0                 | 1,2               |
| 10                                                  | Установлены и реализуются на практике механизмы управления рисками (своевременного выявления, минимизации, мониторинга и оценки общественно значимых рисков)                                                                                                                                                      | 2,0                 | 2,0               |
| 11                                                  | Предусмотрены и реализуются на практике возможности цифрового взаимодействия (в том числе трансграничного) граждан и бизнеса с государством                                                                                                                                                                       | 3,0                 | 2,8               |
| Итого: результативность государственного управления |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                     | 1,9               |

В соответствии с принятой для опроса шкалой такая оценка свидетельствует о частичной реализации на практике требования о необходимости развития нормативно-правовой базы с целью снятия нормативно-правовых ограничений на взаимодействие государства с гражданами и организациями в электронном виде.

Ряд таких ограничений, как показывают исследования, носит системный характер [Ефремов, 2020].

Оценка экспертов отражает результаты усилий по цифровизации государственного управления, дополнительным стимулом для которых стала пандемия коронавирусной инфекции. Результаты таких усилий видны и в росте интенсивности цифрового взаимодействия граждан с государством. Так, по данным Росстата, доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг, выросла с 30,8% в 2013 году до 81,1% в 2020-м<sup>22</sup>. И хотя большинство граждан используют интернет при получении государственных услуг в информационных целях (в 2020 году — 73,2% граждан, использовавших интернет для получения государственных и муниципальных услуг) и для записи на прием (61,7%), всё больше становится тех, кто использует интернет для отправки заявлений в органы власти (45,9%) и получения результатов услуг (43,7%).

По большинству требований, характеризующих качество государственного управления по параметру «результативность», средняя экспертная оценка близка к 2 баллам, а медианная равна 2 баллам. Такая оценка свидетельствует о том, что в целом соответствующая нормативно-правовая база имеется, однако реализация нормативных требований осуществляется в значительной степени формально. Этот вывод подтверждается и тем, что ниже всего эксперты оценили соблюдение требования, связанного с использованием итогов оценки результативности в качестве основания для принятия управленческих решений по коррекции государственной политики, деятельности органов государственной власти и т. д. (средняя оценка — 1,2 балла). Это означает, что, по мнению экспертов, оценка результативности до сих пор не интегрирована в управленческий цикл государственного управления, а ее результаты не оказывают существенного влияния на очередной цикл планирования. Достаточно низко (в среднем 1,7 балла) эксперты оценили и реализацию требований к качеству используемых показателей результативности.

Итоги экспертной оценки показывают, что, несмотря на почти пятнадцатилетний опыт внедрения управления по результатам, многие проблемы, отмечавшиеся еще на ранних этапах [Гусарова, Овчинникова, 2014], не были решены, а вопросы достижения результатов так и не стали центральными для государственного управления. Без решения этих проблем и значимого продвижения в сфере соблюдения требований к результативности государственного управления сложно рассчитывать как на улучшение

<sup>22</sup> <https://rosstat.gov.ru/folder/14478>.

позиций в соответствующих международных рейтингах (по Индексу глобальной конкурентоспособности, результативности государственного управления WGI и др.), так и на достижение установленных до 2030 года целей национального развития<sup>23</sup>.

#### **4. Оценка эффективности государственного управления**

Под эффективностью государственного управления понимается соотношение достигаемых результатов (результативности) и затрачиваемых на их достижение ресурсов. В этом заключается ключевое отличие параметра эффективности от параметра результативности: если для оценки результативности необходимо соотнесение фактически достигнутого результата с ожидаемым (в том числе целевым либо плановым), то для оценки эффективности важен не только факт достижения (недостижения) результата, но и объем затраченных финансовых, кадровых и иных видов ресурсов.

Поэтому высокая результативность теоретически может сочетаться как с высокой эффективностью (когда достижение ожидаемых результатов обеспечивается с использованием наименьшего объема ресурсов либо использование заданного объема ресурсов приводит к достижению максимального уровня результатов [Южаков и др., 2020]), так и с низкой эффективностью (когда при достижении ожидаемых результатов использование ресурсов на единицу результата непропорционально растет).

Возможна и иная ситуация, при которой рост эффективности происходит за счет снижения объема использованных ресурсов в ущерб достижению результатов государственного управления. В этом случае эффективность государственного управления фактически обеспечивается за счет снижения результативности, что в целом не может свидетельствовать о росте качества государственного управления.

В международных рейтингах отдельные показатели эффективности государственного управления учитываются достаточно редко, что обусловлено, в частности, сложностью международных сопоставлений.

Так, отдельные показатели эффективности бюджетных расходов отсутствуют в составе показателей WGI ББ. В рамках Индекса всемирной конкурентоспособности ВЭФ до 2018 года учитывался показатель «эффективность государственных расходов», рассчитываемый на основе результатов опросов руководителей крупных предприятий. По последней имеющейся оценке, Россия

<sup>23</sup> Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»

по этому показателю занимала 57-е место из 136 стран с оценкой 3,4 балла из 7<sup>24</sup>.

В ОЭСР проводились межстрановые оценки эффективности бюджетных расходов в отдельных сферах (здравоохранение, образование, общее государственное управление), предусматривающие сопоставление уровня достигаемых результатов (например, продолжительности жизни или показателей качества образования) с удельными расходами на их достижение [Dutu, Sicari, 2016]. Результаты аналогичных сопоставлений уровня эффективности бюджетных расходов в России и других крупнейших экономиках мира показывают, что если в сфере образования эффективность бюджетных расходов в России сопоставима со средним уровнем по десяти странам — лидерам по ВВП (по ППС), то эффективность бюджетных расходов на здравоохранение несколько уступает среднему по рассматриваемой группе стран уровню [Добролюбова и др., 2021]. В сфере бюджетной открытости и прозрачности Россия является одним из мировых лидеров, занимая 15-е место по показателю «прозрачность бюджета» в составе Индекса глобальной конкурентоспособности ВЭФ [Schwab, 2019. P. 483] и 14-е — по индексу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства<sup>25</sup>.

На фоне имеющихся — хотя и фрагментарных — международных оценок результаты проведенного экспертного опроса представляются неожиданно пессимистичными (табл. 3). В среднем степень реализации основных требований к обеспечению эффективности государственного управления была оценена в 1,2 балла (то есть существенно ниже, чем реализация требований к обеспечению обоснованности государственного вмешательства и результативности).

Единственным требованием к обеспечению эффективности государственного управления, реализация которого оценена экспертами в 2 балла, является осуществление планирования бюджетных ресурсов исходя из ожидаемых конечных, промежуточных и непосредственных результатов. Это означает, что соответствующее требование в полной мере предусмотрено нормативной правовой базой, но не применяется на практике (либо применяется формально).

Действительно, в ст. 172 БК РФ предусмотрено, что государственные программы, в которых помимо прочего фиксируются ожидаемые результаты деятельности органов власти, являются основой для формирования бюджетов, однако в то же время все

<sup>24</sup> [https://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF\\_GCI\\_2017\\_2018\\_Scorecard\\_EOSQ043.pdf](https://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ043.pdf).

<sup>25</sup> <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>.

Т а б л и ц а 3

**Оценка эффективности государственного управления:  
итоги экспертного опроса (баллы)**

| №                                                | Требование                                                                                                                                                                                                   | Медианная<br>оценка | Средняя<br>оценка |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| 1                                                | Планирование бюджетных ресурсов осуществляется исходя из ожидаемых конечных, промежуточных и непосредственных результатов                                                                                    | 2                   | 2,0               |
| 2                                                | Кадровое планирование осуществляется исходя из ожидаемых конечных, промежуточных и непосредственных результатов деятельности органов власти                                                                  | 0                   | 0,9               |
| 3                                                | Установлен и применяется на практике принцип, согласно которому рост эффективности не может достигаться за счет снижения результативности                                                                    | 0                   | 0,8               |
| 4                                                | Установлены и применяются показатели эффективности, отражающие соотношение конечных, промежуточных и непосредственных результатов и используемых для их достижения ресурсов (финансовых, кадровых)           | 1                   | 1,2               |
| 5                                                | При планировании, мониторинге и оценке эффективности государственного управления учитываются затраты его бенефициаров и обеспечивается их минимизация, в том числе за счет использования цифровых технологий | 1                   | 1,2               |
| 6                                                | Определены целевые и (или) пороговые значения показателей эффективности (на уровне государственной политики, органов власти, государственных учреждений)                                                     | 1                   | 1,8               |
| 7                                                | Проводятся регулярный мониторинг и оценка эффективности государственного управления, позволяющих соотнести объем затраченных ресурсов (финансовых, кадровых) и полученных результатов                        | 1                   | 1,3               |
| 8                                                | При планировании, мониторинге, оценке эффективности бюджетных расходов учитывается их влияние на состояние окружающей среды                                                                                  | 0                   | 1,1               |
| 9                                                | Установлены и используются на практике механизмы вовлечения граждан в планирование, мониторинг и оценку использования ресурсов (партиципаторное бюджетирование и др.)                                        | 1                   | 1,7               |
| 10                                               | Итоги оценки эффективности используются для коррекции планируемых ресурсов (кадровых, финансовых и др.) в рамках очередного управленческого цикла                                                            | 1                   | 1,2               |
| Итого: эффективность государственного управления |                                                                                                                                                                                                              |                     | 1,2               |

государственные программы проходят корректировку по итогам принятия закона о бюджете. Как следствие, в итоге ожидаемые результаты в большей степени зависят от фактически выделенных ресурсов, чем выделяемые ресурсы — от ожидаемых результатов.

По большинству требований к эффективности государственного управления медианная экспертная оценка составила 1 балл: их реализация лишь частично предусмотрена нормативной правовой базой. Недостатки в реализации этих требований выявлены и по результатам иных исследований.

Так, в нормативно-правовой базе и на практике показатели эффективности зачастую отождествляются с показателями результативности, а недавнее исследование региональных государ-

ственных программ не выявило ни одного случая применения показателей эффективности, основанных на соотношении достигаемых результатов и затрачиваемых ресурсов [Добролюбова и др., 2021].

Требования по учету затрат бенефициаров при планировании, мониторинге и оценке эффективности государственного управления, а также ориентация на минимизацию таких затрат частично установлены (в частности, в рамках требований к проведению ОРВ), однако не получили системного распространения ни в рамках выработки государственного регулирования, ни в рамках реализации государственной политики в более широком контексте.

Результаты проведенного РАНХиГС в 2021 году репрезентативного опроса частных хозяйствующих субъектов<sup>26</sup> показывают, что административные издержки бизнеса, связанные с выполнением обязательных требований, составляют в среднем 7,8% выручки, при этом 49,4% опрошенных отметили увеличение расходов, непосредственно связанных с выполнением обязательных требований за последний год.

В нормативно-правовой базе предусмотрены проведение регулярного мониторинга и оценка эффективности на основе сопоставления финансовых ресурсов и достигнутых результатов (в частности, при проведении оценки государственных программ, проектов, при проведении аудита эффективности бюджетных расходов). При этом кадровые ресурсы учитываются достаточно редко (хотя в некоторых случаях, например в статистической отчетности и ежегодных докладах об осуществлении государственного контроля (надзора) и оценке его эффективности, представлены оценки среднего уровня трудозатрат<sup>27</sup>), а оценка эффективности в целом часто сводится к учету уровня освоения выделенных средств (соотношение фактического и планового объемов ресурсов). Как следствие, результаты такой оценки редко становятся основой для коррекции государственной политики, деятельности органов власти в очередном цикле планирования.

В последние годы практика инициативного (партисипаторного) бюджетирования получила широкое применение в России, прежде всего на региональном и местном уровнях<sup>28</sup>. Оценка первого опыта такой практики в целом положительная как с точки зрения роста объемов финансовых средств, распределяемых с участием

<sup>26</sup> Социологический опрос был проведен в марте 2021 года в 29 субъектах РФ. Опрашивались представители (руководители, заместители руководителей, главные бухгалтеры, специалисты по взаимодействию с органами власти) частных организаций (преимущественно малого бизнеса) и ИП. Выборка составила одну тысячу респондентов.

<sup>27</sup> <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/614>.

<sup>28</sup> [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/12/main/Obzor\\_praktiki\\_i\\_rekomendatsii\\_po\\_PTS.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/12/main/Obzor_praktiki_i_rekomendatsii_po_PTS.pdf).

граждан, так и с точки зрения расширения сфер реализации инициатив [Вагин, Шаповалова, 2018]. Однако ввиду относительно недавнего внедрения такой практики в России количественная оценка ее влияния на повышение эффективности бюджетных расходов пока не проводилась. Кроме того, нормативно-правовые основы для развития инициативного бюджетирования появились в России относительно недавно<sup>29</sup>, что не позволяет оценить полноту его нормативно-правового регулирования.

Наконец, по трем требованиям, характеризующим обеспечение эффективности государственного управления, медианная оценка по итогам экспертного опроса составила 0 баллов. Это соответствует отсутствию какой-либо нормативно-правовой базы и практики реализации этих требований. К таким «провалам» обеспечения эффективности, в частности, относятся:

- неприменение принципа, согласно которому рост эффективности не может достигаться за счет снижения результативности;
- отсутствие практики учета влияния бюджетных расходов на состояние окружающей среды при проведении оценки их эффективности;
- отсутствие взаимосвязи кадрового планирования в государственных органах с ожидаемыми результатами деятельности органов власти.

Перечисленные факторы являются значимыми ограничителями эффективности государственного управления.

Так, отсутствие взаимосвязи между кадровым планированием и планированием ожидаемых результатов приводит к несоответствию компетенций и навыков гражданских служащих требованиям, необходимым для реализации соответствующих проектных и процессных мероприятий, и как следствие — к снижению эффективности деятельности органов государственной власти. Решение этой проблемы требует внедрения принципов стратегического кадрового управления на гражданской службе и увязки процедур кадрового планирования с управленческим циклом.

Последствия отсутствия приоритета результативности по сравнению с эффективностью можно наглядно проследить на примере результатов оптимизации российского здравоохранения, где погоня за достижением показателей эффективности (снижением удельных расходов на пациента и, как следствие, сокращением числа больничных коек) привела к снижению его результа-

<sup>29</sup> Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

тивности — к сокращению доступности медицинской помощи и необходимости дополнительных мобилизационных расходов, зачастую достаточно высоких, в условиях пандемии [Общество и пандемия..., 2020].

Приоритет эффективности по сравнению с результативностью может исказить мотивацию и при реализации иных государственных функций.

Например, такой приоритет в сфере государственного контроля (надзора) является основой для возникновения «палочных» показателей и ориентации на обеспечение «окупаемости» деятельности контрольно-надзорных органов за счет объема взысканных административных штрафов, что прямо противоречит обозначенному в этой сфере конечному результату — обеспечению высокого уровня защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков. Как следствие, бизнес расценивает административные штрафы как «административный налог» [Алехнович, Анучин, 2021], а уровень защищенности от рисков не претерпевает существенных изменений.

Требование учета экономических последствий при оценке эффективности бюджетных расходов было сформулировано исходя из шестнадцатой цели устойчивого развития ООН по построению эффективных государственных институтов<sup>30</sup>. Как отмечается в Докладе ООН о человеческом развитии за 2020 год, «совместить рост человеческого благополучия со снижением планетарной нагрузки получится лишь в том случае, если равенство, инновации и рациональное управление природными ресурсами будут обладать большим весом при принятии всё большего числа решений и станут центральным в определении того, в чем заключается представление о хорошей жизни» [Консейсао, 2020. С. 8]. Таким образом, учет экологических последствий при планировании и оценке эффективности бюджетных расходов является фактором обеспечения устойчивого развития.

В целом проведенная оценка эффективности государственного управления свидетельствует о необходимости реализации системных мер по ее измерению, оценке и повышению.

Нужно отказываться от практики, при которой основным мериллом эффективности использования бюджетных средств являются темпы их освоения, а ухудшение достигаемых результатов обосновывается экономией расходов. При этом важно не впасть и в иную крайность, при которой незначительное улучшение конечных результатов используется как обоснование непропорционально высоких издержек государства и бизнеса.

<sup>30</sup> <https://sdgs.un.org/ru/goals/goal16>.

Для этого эффективность бюджетных расходов должна стать предметом не только оценки, но и планирования, мониторинга, а также коррекции бюджетной политики. Это позволит создать условия для перераспределения бюджетных расходов в пользу человеческого капитала и реализовать сценарии экономического роста на уровне более 3% ВВП в год [Акиндинова и др., 2019].

### **Заключение**

Проведенный анализ качества российского государственного управления показывает, что его нынешний уровень является сдерживающим фактором социально-экономического развития. Если в международных оценках качества российского государственного управления наиболее проблемной сферой представляется обоснованность государственного вмешательства, то российские эксперты ниже всего оценивают соблюдение требований к эффективности. В любом случае результаты анализа показывают наличие значительных резервов совершенствования государственного управления по всем параметрам его качества и по большинству рассмотренных требований.

Этот вывод свидетельствует о необходимости формирования и реализации комплексного подхода к обеспечению роста качества государственного управления, включающему скоординированные меры по повышению его обоснованности, результативности и эффективности. При этом реализация отдельных, точечных мер не приведет к значимому изменению ситуации, а значит, Россия вряд ли сможет рассчитывать на долгосрочный экономический рост и повышение доходов населения.

Эмпирические исследования показывают, что в странах с переходной экономикой рассмотренные параметры качества государственного управления являются важными детерминантами экономического роста [Nedić et al., 2020], причем в странах с переходной экономикой в отличие от развитых отмечается не только долгосрочный, но и краткосрочный положительный эффект от повышения качества государственного управления [Radulović, 2020]. Различия в качестве государственных институтов объясняют более 80% межстрановой вариации в уровне подушевых доходов населения [Бенсон, 2016] и являются значимым фактором успешности реализации экологической повестки [Abduqayumov et al., 2020].

В 2013–2019 годах российские темпы экономического роста были существенно ниже среднемировых. По прогнозам МВФ, средний рост мировой экономики в 2021–2026 годах составит 4%

ежегодно<sup>31</sup>. В этой перспективе достижение национальной цели по обеспечению темпа роста ВВП страны выше среднемирового уровня потребует мобилизации всех возможностей влияния на экономический рост, в том числе фактора повышения качества государственного управления.

Аналогичная ситуация с реальными располагаемыми доходами населения: без повышения качества государственного управления, в том числе роста результативности социальной политики государства, вряд ли возможен устойчивый рост и этого показателя.

Следует при этом отметить, что в большинстве случаев повышение качества государственного управления не требует внедрения новых инструментов и механизмов. Необходимы коррекция и обеспечение реального, а не формального применения мер и практик, уже в той или иной мере предусмотренных нормативной правовой базой. Такой формальный подход живуч, и зачастую его живучесть обусловлена тем, что реализация или нереализация тех или иных требований (например, по оценке результативности и эффективности) не влечет за собой значимых последствий для дальнейшего управленческого процесса. Соответственно, для решения данной проблемы необходимо включение требований к качеству государственного управления в управленческий цикл, обеспечение управленческой гибкости в выборе способов достижения результатов, а также повышение ответственности руководителей за обеспечение качества управленческих решений. Это позволит перейти от практики обоснования невозможности достижения тех или иных заявленных целей к практике выработки вариантов по их достижению.

Например, необходимо повысить ответственность руководителей в случаях, когда финансово-экономические обоснования к проектам нормативных правовых актов и (или) оценка их регулирующего воздействия не предусматривают выделения дополнительных бюджетных ресурсов, а на практике после принятия таких решений соответствующие органы власти обращаются за выделением дополнительных бюджетных ассигнований [Калинин, Дупан, 2016].

Важно также исключить практику принятия нормативных правовых актов, предполагающих рост издержек граждан и бизнеса, без проведения детальной оценки затрат и выгод от такого регулирования, а также принятия нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере реализации государственных программ, но при этом не влияющих на достижение программных целей и ожидаемых результатов.

---

<sup>31</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/download-entire-database>.

Как показывают результаты экспертного опроса, в рамках дальнейших мер по совершенствованию государственного управления необходимо уделить особое внимание вопросам соотношения обоснованности, результативности и эффективности, недопустимости реализации одного параметра государственного управления в ущерб другим.

В частности, необходимо реализовать принцип, согласно которому рост эффективности государственного управления не может достигаться за счет снижения результативности, а повышение результативности и эффективности государственного управления не должно приводить к снижению обоснованности государственного вмешательства.

Государственное управление — та сфера, где качественные изменения зачастую требуют существенного времени и усилий, а быстрые победы могут быть только локальными. Без таких системных усилий качество российского государственного управления останется фактором ограничения, а не стимулирования социально-экономического развития страны.

### Литература

1. Акиндинова Н. В., Ясин Е. Г., Авдеева Д. А., Денисенко М. Б., Кондрашов Н. В., Чекина К. С., Яркин А. М. Сценарии роста российской экономики с учетом вклада человеческого капитала: доклад к XX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2019.
2. Алехнович А. О., Анучин Л. Л. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 7–29.
3. Ахременко А. С., Горельский И. Е., Мельвиль А. Ю. Как и зачем измерять и сравнивать государственную состоятельность разных стран мира? Теоретико-методологические основания // Полис. Политические исследования. 2019. № 2. С. 8–23.
4. Бенсон И. Н. Влияние качества институциональной среды на благосостояние и экономический рост: межстрановые сопоставления // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 5: Экономика. 2016. № 3. С. 38–55.
5. Вагин В. В., Шاپовалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Финансовый журнал. 2018. Т. 41. № 1. С. 110–122.
6. Голодникова А. Е., Ефремов А. А., Соболев Д. В., Цыганков Д. Б., Шклярчук М. С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2018.
7. Гусарова М. В., Овчинникова М. А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 98–126.
8. Дмитриев М. Э., Крапиль В. Б. Тернистый путь стратегического планирования в современной России // Государственная служба. 2020. Т. 22. № 2(124). С. 22–34.
9. Добрылюбова Е. И., Южаков В. Н., Старостина А. Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. М.: Дело, РАНХиГС, 2021.

10. Ефремов А. А. К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 59–83.
11. Калинин А. М., Дупан А. С. Финансово-экономические обоснования законопроектов: текущее положение и варианты совершенствования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 121–132.
12. Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
13. Клименко А. В., Ларионов А. В., Минченко О. С. Сфера государственного управления и ее основные характеристики: препринт. НИУ ВШЭ. Сер.: Государственное и муниципальное управление. WP8/2021/02. 2021.
14. Кнутов А. В., Плаксин С. М., Григорьева Н. Л., Синятуллин Р. Х., Чаплинский А. В., Успенская А. М. Сложность российских законов. Опыт синтаксического анализа. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2020.
15. Консейсао П. Доклад о человеческом развитии 2020. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2020\\_overview\\_russian.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_russian.pdf).
16. Литвинова Т. Н. Эффективность региональной власти: от теории к измерению (на примере республик Северо-Кавказского федерального округа) // Полис. Политические исследования. 2020. № 2. С. 137–152.
17. Марголин А. М., Спицына Т. А. Страновые рейтинги сегодня и завтра // Государственная служба. 2020. № 4(126). С. 42–55.
18. Мау В. А. Пандемия коронавируса и тренды экономической политики // Вопросы экономики. 2021. № 3. С. 5–30.
19. Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России / Под ред. В. А. Мау. М.: Дело, РАНХиГС, 2020.
20. Каченко Н. Статистический анализ федерального законодательства. М.: ЦСР, 2017.
21. Южаков В. Н., Талапина Э. В., Добролюбова Е. И., Тихомиров Ю. А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Дело, РАНХиГС, 2020.
22. Abduqayumov S., Arshed N., Bukhari S. Economic Impact of Institutional Quality on Environmental Performance in Post-Soviet Countries // Transition Studies Review. 2020. Vol. 27. No 2. P. 13–24.
23. Acemoglu D., Gallego F. A., Robinson J. A. Institutions, Human Capital, and Development // Annual Review of Economics. 2014. Vol. 6. No 1. P. 875–912.
24. Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J. A. Democracy Does Cause Growth // Journal of Political Economy. 2019. Vol. 127. No 1. P. 47–100.
25. Bayar Y. Public Governance and Economic Growth in the Transitional Economies of the European Union // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2016. No 48. P. 5–18.
26. Bovaird T., Löffler E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies // International Review of Administrative Sciences. 2003. Vol. 69. No 3. P. 313–328.
27. Broughel J., Hahn R. W. The Impact of Economic Regulation on Growth: Survey and Synthesis // Regulation & Governance. 2020.
28. Buduru B., Pal L. A. The Globalized State: Measuring and Monitoring Governance // European Journal of Cultural Studies. 2010. Vol. 13. No 4. P. 511–530.
29. Da Cruz N. F., Marques R. C. Structuring Composite Local Governance Indicators // Policy Studies. 2017. Vol. 38. No 2. P. 109–129.
30. Di Vita G. Institutional Quality and the Growth Rates of the Italian Regions: The Costs of Regulatory Complexity // Papers in Regional Science. 2018. Vol. 97. No 4. P. 1057–1081.
31. Dutu R., Sicari P. Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration. OECD Economics Department Working Papers. No 1278. 2016.
32. Fukuyama F. What Is Governance? // Governance. 2013. Vol. 26. No 3. P. 347–368.

33. Halleröd B., Rothstein B., Daoud A., Nandy S. Bad Governance and Poor Children: A Comparative Analysis of Government Efficiency and Severe Child Deprivation in 68 Low- and Middle-Income Countries // *World Development*. 2013. Vol. 48(C). P. 19–31.
34. Ketterer T. D., Rodríguez-Pose A. Institutions vs. “First-Nature” Geography: What Drives Economic Growth in Europe’s Regions? // *Papers in Regional Science*. 2018. Vol. 97. No S1. P. S25–S62.
35. Nedić V., Despotović D., Cvetanović S., Djukić T., Petrović D. Institutional Reforms for Economic Growth in the Western Balkan Countries // *Journal of Policy Modeling*. 2020. Vol. 42. No 5. P. 933–952.
36. Parker D., Kirkpatrick C. Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence. OECD Expert Paper. No 3. 2012.
37. Peev E. Institutions, Economic Liberalization and Firm Growth: Evidence from European Transition Economies // *European Journal of Law and Economics*. 2015. Vol. 40. No 1. P. 149–174.
38. Pinar M. Measuring World Governance: Revisiting the Institutions Hypothesis // *Empirical Economics*. 2015. Vol. 48. No 2. P. 747–778.
39. Radulović M. The Impact of Institutional Quality on Economic Growth: A Comparative Analysis of the EU and Non-EU Countries of Southeast Europe // *Economic Annals*. 2020. Vol. 65. No 225. P. 163–181.
40. Rivera-Batiz F. L. Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence // *Review of Development Economics*. 2002. Vol. 6. No 2. P. 225–247.
41. Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions // *Regional Studies*. 2015. Vol. 49. No 8. P. 1274–1290.
42. Rotberg R. I. Good Governance Means Performance and Results // *Governance*. 2014. Vol. 27. No 3. P. 511–518.
43. Salhi A., Kern A., Rößler M. Growth Patterns in the CIS-8: A Political Economy Approach // *Transition Studies Review*. 2010. Vol. 17. No 4. P. 686–708.
44. Schwab K. The Global Competitiveness Report. 2019. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport2019.pdf).
45. Xu X., Abbas H. S. M., Sun C., Gillani S., Ullah A., Raza M. A. A. Impact of Globalization and Governance Determinants on Economic Growth: An Empirical Analysis of Asian Economies // *Growth and Change*. 2021. Vol. 52. No 2. P. 1137–1154.

Ekonomicheskaya Politika, 2021, vol. 16, no. 4, pp. 170-197

**Elena I. DOBROLYUBOVA**, Cand. Sci. (Econ.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

**Vladimir N. YUZHAKOV**, Dr. Sci. (Philos.), Professor. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

## **Diagnostics of Public Governance Quality in Russia**

### **Abstract**

Insufficient quality of governance is traditionally considered a factor hindering social and economic development in Russia. However, the notion of governance quality and approaches to its measurement are subject to active debate. The article

implements an original approach to defining and evaluating governance quality based on three key parameters: justified state interference, effectiveness, and efficiency. The diagnostics are based on evaluations made by international organizations, available statistical and sociological data, and the results of an expert survey conducted in March 2021. The diagnostic results suggest that there is significant room for improving the quality of public governance in Russia. Nevertheless, international and national evaluations of governance quality differ. While international organizations point to the deficiencies in ensuring justified state interference, Russian experts suggest that most problems with governance quality are efficiency-related. The paper suggests that there is a need for a comprehensive approach to improving public governance based on the balance of measures aimed at ensuring justified state interference as well as enhancing governance effectiveness and efficiency. In many cases such measures would not call for introducing new instruments and mechanisms; they should aim at implementing actual rather than formal application of the measures and practices already envisaged by legislation. The success of the efforts to improve public governance in Russia would depend on integrating these instruments and mechanisms into the management cycle and on increasing the responsibility for actual rather than formal use thereof. In this case one can also expect a positive impact of governance quality on achieving economic growth, quality of life, and other national developmental objectives.

*Keywords:* public governance, Russia, economic growth.

*JEL:* H11.

## References

1. Akindinova N. V., Yasin E. G., Avdeeva D. A., Denisenko M. B., Kondrashov N. V., Chekina K. S., Yarkin A. M. *Stsenarii rosta rossiyskoy ekonomiki s uchetom vklada chelovecheskogo kapitala: doklad k XX Aprel'skoy mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* [Scenarios of Russian Economic Growth with Human Capital Impact: Report to XX April International Academic Conference on Economic and Social Development]. Moscow, HSE Publishing House, 2019. (In Russ.)
2. Alekhnovich A. O., Anuchin L. L. Otsenka i korrektyrovka pravoprimeritel'noy praktiki kontrol'nykh i nadzornykh organov: indeks administrativnogo davleniya [Evaluation and Adjustment of the Law Enforcement Practice of State Control and Supervision Bodies: Administrative Pressure Index]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2021, no. 1, pp. 7-29. (In Russ.)
3. Akhremenko A. S., Gorelskiy I. E., Melville A. Yu. Kak i zachem izmeryat' i sravnivat' gosudarstvennyuyu sostoyatel'nost' raznykh stran mira? Teoretiko-metodologicheskie osnovaniya [How and Why Should We Measure and Compare State Capacity of Different Countries? Theoretical and Methodological Foundations]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 2019, no. 2, pp. 8-23. DOI:10.17976/jpps/2019.02.02. (In Russ.)
4. Benson I. N. Vliyaniye kachestva institucional'noy sredy na blagosostoyaniye i ekonomicheskiy rost: mezhdunarodnyye sopostavleniya [The Impact of Institutional Environment on Wealth and Economic Development: Cross-Country Comparisons]. *Vestnik Sankt-Petersburgskogo universiteta. Ser. 5: Ekonomika* [St. Petersburg University Journal of Economic Studies], 2016, no. 3, pp. 38-55. (In Russ.)
5. Vagin V. V., Shapovalova N. A. Sostoyaniye initsiativnogo byudzhetrovaniya v Rossiyskoy Federatsii: novye trendy i vozmozhnosti razvitiya [Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development]. *Finansovyy zhurnal* [Financial Journal], 2018, vol. 41, no. 1, pp. 110-122. DOI:10.31107/2075-1990-2018-1-110-122. (In Russ.)

## Acknowledgements

The article was written on the basis of a RANEPa state assignment research program.

6. Golodnikova A. E., Yefremov A. A., Sobol D. V., Tsygankov D. B., Shklyaruk M. S. *Regulyatornaya politika v Rossii: osnovnyye tendentsii i arkhitektura budushchego* [Regulatory Policy in Russia: Key Trends and Architecture of the Future]. Moscow, HSE Publishing House, 2018. (In Russ.)
7. Gusarova M. V., Ovchinnikova M. A. Upravlenie po rezul'tatam v sisteme gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: podkhody i rezul'taty reformirovaniya za poslednie 10 let [Introducing Performance Management in the System of Public Administration in Russia: Approaches and Lessons Learnt from the Last Decade of Implementation]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2014, no. 1, pp. 98-126. (In Russ.)
8. Dmitriev M. E., Krapil V. B. Ternistyy put' strategicheskogo planirovaniya v sovremennoy Rossii [Thorny Way of Strategic Planning in Modern Russia]. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public Administration], 2020, vol. 124, no. 2, pp. 22-34. DOI:10.22394/2070-8378-2020-22-2-22-34. (In Russ.)
9. Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N., Starostina A. N. *Otsenka kachestva gosudarstvennogo upravleniya: obosnovannost', rezul'tativnost', effektivnost'* [Evaluating Governance Quality: Justified Interference, Effectiveness, Efficiency]. Moscow, Delo, RANEPa, 2021. (In Russ.)
10. Efremov A. A. K formirovaniyu mekhanizma vyyavleniya i ustraneniya sistemnykh pravovykh ogranicheniy tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya [In Reference to Creating a Mechanism for Detecting Systemic Legal Limitations of Public Administration Digitalization]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2020, no. 4, pp. 59-83. (In Russ.)
11. Kalinin A. M., Dupan A. S. Finansovo-ekonomicheskie obosnovaniya zakonoproektov: tekushchee polozhenie i varianty sovershenstvovaniya [Financial and Economic Justification of Bills: The Current Status and Options for Improving]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2016, no. 3, pp. 121-132. (In Russ.)
12. Klimenko A. V. Desyatiletie administrativnoy reformy: rezul'taty i novye vyzovy [The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2014, no. 1, pp. 8-51. (In Russ.)
13. Klimenko A. V., Larionov A. V., Minchenko O. S. Sfera gosudarstvennogo upravleniya i ee osnovnye kharakteristiki: preprint [Public Administration Sphere and Its Main Characteristics: Preprint]. *NIU VSHE, Ser. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie* [HSE, Series "Public and Municipal Governance"], WP8/2021/02, 2021. (In Russ.)
14. Knutov A. V., Plaksin S. M., Grigoreva N. L., Sinyatullin R. H., Chaplinskiy A. V., Uspenskaya A. M. *Slozhnost' rossiyskikh zakonov. Opyt sintaksicheskogo analiza* [Complexity of Russian Laws: Experience of Syntax Analysis]. Moscow, HSE Publishing House, 2020. (In Russ.)
15. Conceição P. *Doklad o chelovecheskom razvitii 2020* [Human Development Report 2020]. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2020\\_overview\\_russian.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_russian.pdf). (In Russ.)
16. Litvinova T. N. Effektivnost' regional'noy vlasti: ot teorii k izmereniyu (na primere respublik Severo-Kavkazskogo federal'nogo okruga) [The Effectiveness of Regional Power: From Theory to Measurement (Case Study of the North Caucasus Federal District Republics)]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 2020, no. 2, pp. 137-152. DOI:10.17976/jpps/2020.02.10. (In Russ.)
17. Margolin A. M., Spitsyna T. A. Stranovye reytingi segodnya i zavtra [County Ratings: Today and Tomorrow]. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public Administration], 2020, vol. 126, no. 4, pp. 42-55. (In Russ.)
18. Mau V. A. Pandemiya koronavirusa i trendy ekonomicheskoy politiki [Coronavirus Pandemic and Trends of Economic Policy]. *Voprosy ekonomiki*, 2021, no. 3, pp. 5-30. DOI:10.32609/0042-8736-2021-3-5-30. (In Russ.)
19. Mau V. A. (ed.). *Obshchestvo i pandemiya: opyt i uroki bor'by s COVID-19 v Rossii* [Society and Pandemic: Experience of Confronting COVID-19 and Lessons Learned]. Moscow, Delo, RANEPa, 2020. (In Russ.)

20. Tkachenko N. *Statisticheskiy analiz federal'nogo zakonodatel'stva [Statistical Analysis of Federal Legislation]*. Moscow, CSR, 2017. (In Russ.)
21. Yuzhakov V. N., Talapina E. V., Dobrolyubova E. I., Tikhomirov Yu. A. *Initiativnyy proekt zakona ob obespechenii kachestva gosudarstvennogo upravleniya [Initiative Bill on Ensuring Governance Quality]*. Moscow, Delo, RANEPa, 2020. (In Russ.)
22. Abduqayumov S., Arshed N., Bukhari S. Economic Impact of Institutional Quality on Environmental Performance in Post-Soviet Countries. *Transition Studies Review*, 2020, vol. 27, no. 2, pp. 13-24. DOI:10.14665/1614-4007-27-2-002.
23. Acemoglu D., Gallego F. A., Robinson J. A. Institutions, Human Capital, and Development. *Annual Review of Economics*, 2014, vol. 6, no. 1, pp. 875-912. DOI:10.1146/annurev-economics-080213-041119.
24. Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J. A. Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy*, 2019, vol. 127, no. 1, pp. 47-100. DOI:10.1086/700936.
25. Bayar Y. Public Governance and Economic Growth in the Transitional Economies of the European Union. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2016, no. 48, pp. 5-18.
26. Bovaird T., Löffler E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 2003, vol. 69, no. 3, pp. 313-328. DOI:10.1177/0020852303693002.
27. Broughel J., Hahn R. W. The Impact of Economic Regulation on Growth: Survey and Synthesis. *Regulation & Governance*, 2020. DOI:0.1111/rego.12376.
28. Buduru B., Pal L. A. The Globalized State: Measuring and Monitoring Governance. *European Journal of Cultural Studies*, 2010, vol. 13, no. 4, pp. 511-530. DOI:10.1177/1367549410377144.
29. Da Cruz N. F., Marques R. C. Structuring Composite Local Governance Indicators. *Policy Studies*, 2017, vol. 38, no. 2, pp. 109-129. DOI:10.1080/01442872.2016.1210117.
30. Di Vita G. Institutional Quality and the Growth Rates of the Italian Regions: The Costs of Regulatory Complexity. *Papers in Regional Science*, 2018, vol. 97, no. 4, pp. 1057-1081. DOI:10.1111/pirs.12290.
31. Dutu R., Sicari P. Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration. *OECD Economics Department Working Papers*, no. 1278, 2016. DOI:10.1787/5jm3st732jnj-en.
32. Fukuyama F. What Is Governance? *Governance*, 2013, vol. 26, no. 3, pp. 347-368. DOI:10.1111/gove.12035.
33. Halleröd B., Rothstein B., Daoud A., Nandy S. Bad Governance and Poor Children: A Comparative Analysis of Government Efficiency and Severe Child Deprivation in 68 Low- and Middle-Income Countries. *World Development*, 2013, vol. 48(C), pp. 19-31. DOI:10.1016/j.worlddev.2013.03.007.
34. Ketterer T. D., Rodríguez-Pose A. Institutions vs. "First-Nature" Geography: What Drives Economic Growth in Europe's Regions? *Papers in Regional Science*, 2018, vol. 97, no. S1, pp. S25-S62. DOI:10.1111/pirs.12237.
35. Nedić V., Despotović D., Cvetanović S., Djukić T., Petrović D. Institutional Reforms for Economic Growth in the Western Balkan Countries. *Journal of Policy Modeling*, 2020, vol. 42, no. 5, pp. 933-952. DOI:0.1016/j.jpolmod.2020.04.002.
36. Parker D., Kirkpatrick C. Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence. *OECD Expert Paper*, no. 3, 2012.
37. Peev E. Institutions, Economic Liberalization and Firm Growth: Evidence from European Transition Economies. *European Journal of Law and Economics*, 2015, vol. 40, no. 1, pp. 149-174. DOI:10.1007/s10657-014-9450-3.
38. Pinar M. Measuring World Governance: Revisiting the Institutions Hypothesis. *Empirical Economics*, 2015, vol. 48, no. 2, pp. 747-778. DOI:10.1007/s00181-013-0796-0.
39. Radulović M. The Impact of Institutional Quality on Economic Growth: A Comparative Analysis of the EU and Non-EU Countries of Southeast Europe. *Economic Annals*, 2020, vol. 65, no. 225, pp. 163-181. DOI:10.2298/EKA2025163R.

40. Rivera-Batiz F. L. Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence. *Review of Development Economics*, 2002, vol. 6, no. 2, pp. 225-247. DOI:10.1111/1467-9361.00151.
41. Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 2015, vol. 49, no. 8, pp. 1274-1290. DOI:10.1080/00343404.2015.1007933.
42. Rotberg R. I. Good Governance Means Performance and Results. *Governance*, 2014, vol. 27, no. 3, pp. 511-518. DOI:10.1111/gove.12084.
43. Salhi A., Kern A., Rößler M. Growth Patterns in the CIS-8: A Political Economy Approach. *Transition Studies Review*, 2010, vol. 17, no. 4, pp. 686-708. DOI:10.1007/s11300-010-0176-9.
44. Schwab K. *The Global Competitiveness Report*, 2019. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf).
45. Xu X., Abbas H. S. M., Sun C., Gillani S., Ullah A., Raza M. A. A. Impact of Globalization and Governance Determinants on Economic Growth: An Empirical Analysis of Asian Economies. *Growth and Change*, 2021, vol. 52, no. 2, pp. 1137-1154. DOI:10.1111/grow.12475.