DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-1-19-27

Оценка качества государственного управления в России и других крупных экономиках мира

ЕЛЕНА ИГОРЕВНА ДОБРОЛЮБОВА, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Аннотация: В статье представлена сопоставительная оценка показателей качества государственного управления в России и других странах, входящих в десятку мировых лидеров по уровню ВВП (по паритету покупательной способности). На базе синтеза основных международных подходов реализована авторская концепция, предполагающая оценку качества государственного управления на основе параметров обоснованности государственного вмешательства (включая отсутствие дискриминации со стороны госорганов), результативности и эффективности. При проведении анализа были использованы данные международных организаций. В работе показано, что пока, к сожалению, ни по одному показателю качества государственного управления Россия не является лидером среди крупных экономик мира. При этом если по Индексу человеческого развития, приросту национального богатства и простоте ведения бизнеса позиции России сопоставимы с показателями других крупнейших стран мира, то по показателям удовлетворенности качеством государственных бюджетных услуг в сфере образования и здравоохранения, а также по уровню защищенности значимых для граждан ценностей от контролируемых государством рисков Россия значительно отстает от большинства рассмотренных стран. Еще более значимое отставание отмечается по показателю восприятия коррупции. Результаты сопоставительной оценки свидетельствуют о необходимости реализации системных мер по повышению обоснованности, результативности и эффективности государственного управления на основе разработки и реализации единого стратегического документа в данной сфере. Это позволит трансформировать систему государственного управления из фактора, ограничивающего социально-экономическое развитие, в фактор, способствующий ему и, как итог, повышению качества жизни россиян на его основе.

Ключевые слова: качество государственного управления, обоснованность, показатель, результативность, эффективность
Благодарность: Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Статья поступила в редакцию 11 января 2021 года.

Добролюбова Е.И. Оценка качества государственного управления в России и других крупных экономиках мира. *Государственная служба*. 2021. № 1. С. 19–27.

ASSESSING THE QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA AND OTHER LARGE ECONOMIES OF THE WORLD

ELENA IGOREVNA DOBROLYUBOVA, Candidate of Sci. (Economics), Leading Researcher, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Abstract: The article presents a comparative analysis of governance quality in Russia and other countries in the top ten leaders in terms of GDP level (based on purchasing power parity). Based on the synthesis of international approaches, the author suggests three critical dimensions to measuring governance quality: justified and impartial state interference, effectiveness, and efficiency. The analysis is based on the data of international organizations. The article suggests that, among other countries, Russia is not leading in any of governance quality indicators. Noteworthy, while Russia's positions are comparable with those of other large countries in human development index, adjusted net savings, and the ease of doing business, the country is lagging behind most of the top ten world economies both in terms of citizen satisfaction with education and primary health services and in terms of the level of citizen protection from government-controlled risks. In the area of corruption, the gap is even more significant. Overall, the results of the comparative analysis suggest the need to undertake a system of measures aiming at improving justice, effectiveness, and efficiency of public administration in Russia based on developing and implementing a comprehensive governance quality enhancement strategy. This would allow transforming public administration into a factor supporting rather than constraining social and economic development and improving quality of life in Russia.

Keywords: quality of public administration, validity, indicator, effectiveness, efficiency
Acknowledgments: The article was prepared as part of the research work for the state task of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

The article was received on January 11, 2021.

Dobrolyubova E.I. Assessing the quality of public administration in Russia and other large economies of the world. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 1. P. 19–27.

Введение

Качество государственного управления и государственных институтов все чаще рассматривается как важный фактор социально-экономического развития и повышения качества жизни [Acemoglu et al., 2005; Ослунд, 2014], компонент глобальной конкурентоспособности стран [Schwab, 2019] и их инновационного развития[1].

Недавние исследования демонстрируют наличие взаимосвязи между результативностью государственного управления и показателями человеческого развития, причем эта зависимость усиливается с ростом результативности государственного управления, что обусловлено экспоненциальным характером влияния качества государственного управления на уровень доходов на душу населения [Добролюбова, 2020].

Повышение качества государственного управления традиционно входит в повестку дня и российских экономических реформ, в цели российских стратегических документов, а недостаточное качество государственного управления рассматривается в них как важное ограничение социально-экономического развития [Добролюбова, Южаков, 2020; Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018]. Практическая проблема на сегодняшний день состоит в том, насколько успешны предпринятые усилия по повышению качества государственного управления. Для понимания этого, как представляется, необходимо комплексно сопоставить состояние качества государственного управления по основным его показателям в России и в ведущих экономиках мира.

Исследовательская проблема для такого комплексного сопоставления заключается в том, что и в литературе, и на практике до сих пор отсутствует не только официальный, но и просто доминирующий подход к пониманию и измерению качества государственного управления.

Так, приверженцы парадигмы «рациональной бюрократии» рассматривают беспристрастность и профессионализм государственной службы как критерии качества государственного управления [Fukuyama, 2013; Rothstein, Teorell, 2013]. Приверженцы парадигмы «нового государственного управления» основное внимание уделяют вопросам качества оказания государственных услуг и эффективности использования государственных ресурсов [Dan, 2015]. В рамках «надлежащего государственного управления» (good governance) учитываются параметры участия, ориентации на достижение консенсуса, подотчетности, прозрачности, отзывчивости по отношению к текущим и перспективным общественным потребностям, результативности и эффективности, равенства и инклюзивности, а также законности[2].

Анализ основных парадигм государственного управления позволяет обосновать три ключевых, базовых параметра его качества [Южаков и др., 2020]: обоснованность государственного вмешательства (включая его недискриминационность), результативность и эффективность государственного управления [Добролюбова, Старостина, 2020]. Этот подход является методической основой для достижения цели исследования, представленного в настоящей статье – сопоставительной оценки качества государственного управления в России и других странах, входящих в первую «десятку» государств по уровню ВВП по паритету покупательной способности (далее – ППС). Помимо России в данный перечень стран входят Китай, США, Индия, Япония, Германия, Индонезия, Бразилия, Великобритания и Франция).

Обоснованность государственного вмешательства

Обоснованность государственного вмешательства предполагает, что государство должно вмешиваться в экономические и социальные процессы только тогда, когда отсутствие такого вмешательства создает значимые риски для общества, экономики, граждан и их развития. При этом во всех случаях решения и действия государства должны носить беспристрастный и недискриминационный характер.

Соответственно, оценка данного параметра предусматривает необходимость использования таких показателей качества государственного управления, как доверие государственным органам и восприятие уровня коррупции. Так, высокий уровень обоснованности государственного вмешательства (соответственно, низкий уровень необоснованного государственного вмешательства) и отсутствие дискриминации способствует росту доверия граждан правительству. В то же время высокий уровень коррупции, напротив, свидетельствует о дискриминации одних граждан и хозяйствующих субъектов по сравнению с другими и о необоснованности государственного вмешательства.

Сравнение значений показателей, характеризующих обоснованность государственного вмешательства (**таблица 1**), свидетельствует о том, что по уровню доверия правительству Россия в целом сопоставима с другими крупными странами (находится на 4-м месте после Индонезии, Индии и Германии).

Так, по данным международных сопоставлений, уровень доверия правительству в России (46 %) в целом соответствует среднему значению по ОЭСР (45 %) [OECD, 2019]. Близкие к этому значению результаты были получены и при оценке уровня доверия граждан контрольно-надзорным органам [Добролюбова и др., 2020].

Отметим, что соответствие значения данного показателя средним значениям по странам ОЭСР не

1 INSEAD. The Global Innovation Index 2019. https://www.globalinnovationindex.org/gii-2019-report#

2 https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

Таблица 1. Оценка обоснованности государственного вмешательства в России и зарубежных странах

Источник: составлено автором по данным ОЭСР [OECD, 2019] и Transparency International

Table 1. Assessing the feasibility of government intervention in Russia and foreign countries

Source: Compiled by the author based on data from the OECD [OECD, 2019] and Transparency International

Страна	Уровень доверия правительству, 2018 год (%)	Индекс восприятия коррупции, 2019 год (баллов из 100)
Россия	46 %	28
Китай	н.д.	41
США	31 %	69
Индия	75 %	41
Япония	38 %	73
Германия	59 %	80
Индонезия	84 %	40
Бразилия	17 %	35
Великобритания	42 %	77
Франция	38 %	69

должно рассматриваться как основание отсутствия необходимости дальнейших улучшений. Напротив, текущие показатели свидетельствуют о кризисе доверия правительству в развитых странах и необходимости реализации специальных мер по восстановлению доверия [OECD, 2017], что особенно важно в условиях пандемии COVID-19[3]. В России доверие вообще и доверие государству в частности рассматривается как критический фактор для достижения стратегических целей социально-экономического развития[4].

По уровню восприятия коррупции наша страна отстает не только от развитых стран, входящих в число крупнейших экономик мира, но и от крупных государств, где коррупция традиционно рассматривается как проблема (например, от Бразилии, Индонезии, Индии и Китая). Высокий уровень восприятия коррупции в России традиционно ассоциируется со слабостью государственных институтов [Клейнер, 2014] и является фактором, ограничивающим экономический рост и способствующим углублению расслоения общества по уровню доходов и росту теневой экономики [Федотов, 2019]. Значительный уровень коррупции свидетельствует о несоответствии российского государственного управления параметру обоснованности государственного вмешательства в части его недискриминационности.

Результативность государственного управления

Обеспечение результативности государственного управления предполагает, что достижение конечных, промежуточных и непосредственных результатов должно стать основным смыслом и содержанием государственного управления, формирующим его текущие, среднесрочные и стратегические управленческие решения и действия, процедуры и процессы исполнения государственных функций [Южаков, 2016].

Оценка результативности государственного управления должна осуществляться на основе данных, характеризующих конечные, промежуточные и непосредственные результаты государственного управления в целом. В составе показателей конечных результатов важно использовать как индикаторы, отражающие качество жизни граждан, социально-экономическое развитие страны и регионов в целом, так и показатели, отражающие государственные (в широком смысле) услуги (индивидуальные блага) и общественные блага.

Соответственно, в качестве показателей результативности государственного управления целесообразно использовать как показатели удовлетворенности граждан и бизнеса качеством государственных и муниципальных услуг (как административных [May и др., 2016], так и бюджетных), предоставляемых государством гражданам и бизнесу (что является оценкой качества индивидуальных благ), так и показатели защищенности граждан (значимых для них охраняемых законом ценностей) от рисков, в той или иной степени контролируемых государством, что является оценкой качества предоставляемых коллективных общественных благ.

В той или иной степени такие показатели уже стали частью российской практики оценки результативности государственного управления. Так, важным показателем реализации административной реформы, закрепленным впоследствии в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601, стала удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг (показатель применялся к административным услугам). В рамках государственной программы «Информационное общество» и соответствующего федерального проекта учитывается показатель удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Показатель удовлетворенности доступностью медицинской помощи предусмотрен в Едином плане по достижению национальных целей до 2030 года. Показатели, характеризующие частоту и масштабы причинения вреда в подконтрольных сферах (уровень смертности, травматизма, заболеваемости, причиненного ущерба), включаются в состав ключевых показателей результативности контрольно-надзорной де-

3 http://www.oecd.org/gov/highlights-from-the-fourth-oecd-webinar-on-trust.pdf

4 http://council.gov.ru/media/files/ZuyffAndc55HCTkMIVsA5A1r22tq2ZQx.pdf

ятельности и утверждены по наиболее массовым видам государственного контроля (надзора)[5].

Однако ни показатели, отражающие уровень удовлетворенности качеством оказания государственных (административных и бюджетных) услуг, ни показатели, характеризующие результативность оказания коллективных благ, в том числе обеспечение защиты населения от контролируемых рисков, не нашли своего отражения в составе показателей, используемых для оценки эффективности деятельности высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации[6]. Данный перечень в основном отражает социально-экономическое развитие территорий и уровень жизни населения и в части доверия граждан органам власти – вопросы обоснованности (в том числе недискриминационности) государственного вмешательства.

Для проведения сопоставительной оценки результативности государственного управления в России и зарубежных странах представляется целесообразным и возможным, исходя из имеющихся данных, рассмотреть следующие показатели результативности:

- в составе показателей результативности, отражающих социально-экономическое развитие и качество жизни: Индекс развития человеческого потенциала (рассчитывается ООН и включает как материальные параметры качества жизни, так и нематериальные параметры – продолжительность жизни и охват образованием), а также скорректированные чистые сбережения, отражающие прирост национального богатства – совокупного произведенного, природного, человеческого капитала[7] (по данным Всемирного банка) и уровень неравенства в доходах (коэффициент Джини), характеризующий внутристрановые различия в качестве жизни;
- в составе показателей, отражающих удовлетворенность граждан и бизнеса доступностью и качеством бюджетных государственных услуг: удовлетворенность качеством системы здравоохранения и образования (по данным ОЭСР), а также индикаторы, характеризующие взаимодействие государства и бизнеса: показатель простоты ведения бизнеса Doing Business (рассчитывается Всемирным банком) и уровень развития институтов (рассчитывается в рамках Индекса глобальной конкурентоспособности);
- в составе показателей, характеризующих уровень защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков: уровень смертности от инфекционных и паразитарных заболеваний и внешних (непреднамеренных) причин.

Таблица 2. Оценка отдельных показателей результативности, отражающих социально-экономическое развитие и качество жизни в России и зарубежных странах

Источник: составлено автором по данным ООН, Всемирного банка

Table 2. Assessing the indicators of effectiveness reflecting socio-economic development and quality of life in Russia and foreign countries

Source: Compiled by the author based on data from the UN and the World Bank

Страна	Индекс человеческого развития (ООН), 2018 год	Скорректированные чистые сбережения (в % от валового национального дохода), 2018 год	Коэффициент Джини (по оценке Всемирного банка), 2018 год
Россия	0,824	9,0	37,5
Китай	0,758	22,7	38,5
США	0,920	5,8	41,4
Индия	0,647	17,9	37,8
Япония	0,915	7,5	32,9
Германия	0,939	14,5	31,9
Индонезия	0,707	13,2	39,0
Бразилия	0,761	3,4	53,9
Великобритания	0,920	3,2	34,8
Франция	0,891	9,1	31,6
Среднее по ОЭСР	0,895	8,3	н.д.

Результаты проведенного сопоставления представлены в **таблицах 2–4**.

Так, среди 10 крупнейших экономик мира (по ВВП по ППС) Россия занимает шестое место по Индексу человеческого развития и скорректированным чистым сбережениям и пятое – по уровню неравенства доходов по оценке Всемирного банка (при использовании оценки Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации уровень неравенства доходов в России составляет 41,3 %, что существенно выше оценок Всемирного банка[8]).

5 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 года № 788-р.

6 Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 года № 193.

7 Показатель рассчитывается на основе разности валового национального сбережения и амортизации произведенного капитала, добытых минеральных и лесных ресурсов, стоимостной оценки влияния уровня загрязнения воздуха на здоровье людей, увеличенной на объем образовательных кредитов. Показатель интерпретируется следующим образом: если чистые скорректированные сбережения принимают отрицательную величину, то страна потребляет больше, чем сохраняет, что подрывает долгосрочную устойчивость. Если значение показателя чистых скорректированных сбережений положительное, то происходит накопление богатства в интересах будущих поколений [Lange et al., 2018].

8 https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/rus_feb_2020.pdf

Таблица 3. Оценка показателей, отражающих удовлетворенность граждан и бизнеса доступностью и качеством бюджетных государственных услуг в России и зарубежных странах

Источник: составлено автором по данным ОЭСР [OECD, 2019], Всемирного банка (https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db2020/Doing-Business-2020_rankings.pdf) и Всемирного экономического форума [Schwab, 2019]

Table 3. Assessing the indicators reflecting the satisfaction of citizens and businesses with availability and quality of budgetary public services in Russia and foreign countries

Source: Compiled by the author based on data from the OECD [OECD, 2019], the World Bank (https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db2020/Doing-Business-2020_rankings.pdf), and the World Economic Forum [Schwab, 2019]

Страна	Удовлетворенность качеством образования в школах (%)	Удовлетворенность системой здравоохранения (%)	Простота ведения бизнеса (баллов)	Качество институтов (баллов)
Россия	51	34	78,2	52,6
Китай	70	69	77,9	56,8
США	64	76	84,0	71,2
Индия	80	75	71,0	56,8
Япония	59	72	78,0	71,7
Германия	67	81	79,7	72,4
Индонезия	82	81	69,6	58,1
Бразилия	51	33	59,1	48,1
Великобритания	71	78	83,5	74,4
Франция	71	69	76,8	70,0

В целом представленные данные свидетельствуют о том, что темпы прироста национального богатства в России существенно отстают от показателей крупных развивающихся стран (за исключением Бразилии) и Германии при сопоставимом уровне неравенства доходов. Данные тенденции в долгосрочной перспективе могут негативно повлиять на устойчивое развитие страны и дальнейший рост Индекса человеческого развития.

Как показывают данные, приведенные в **таблице 3**, Россия существенно отстает от рассматриваемых зарубежных стран по уровню удовлетворенности граждан системами здравоохранения и образования. Сопоставимый уровень удовлетворенности бюджетными услугами в данных сферах отмечается только в Бразилии. В остальных рассматриваемых странах удовлетворенность населения системой здравоохранения и школьным образованием существенно выше.

Следует отметить, что достаточно низкие показатели уровня удовлетворенности качеством бюджетных государственных услуг в сфере здравоохранения и образования отмечаются и по данным российской статистики. Так, по результатам исследования, проведенного Росстатом в 2019 году, в полной мере удовлетворены работой поликлиники, к которой прикреплены, лишь 38,1% российских граждан. При этом чаще всего респонденты не удовлетворены работой врачей-специалистов (59,5% от числа не в полной мере удовлетворенных и неудовлетворенных работой поликлиник), отсутствием необходимого оборудования и лекарственных препаратов (48,5%), длительностью ожидания в очередях (65,6%).

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

В то же время среди 10 ведущих стран по объему ВВП по ППС Россия занимает четвертое место по простоте ведения бизнеса (рейтингу Doing Business), уступая лишь Великобритании, США и Германии.

Следует отметить, что в последнее время в литературе обострилась дискуссия в отношении применимости показателя простоты ведения бизнеса и его взаимосвязи с показателями экономического развития [Fernández-Serrano, Romero, 2014; Estevão et al., 2020]. Недавние российские исследования показывают отсутствие взаимосвязи между впечатляющим ростом позиции России в данном рейтинге (если в 2012 году Россия занимала 120-е место в мире, то в 2020 году достигла 28-го места из 190 стран) и динамикой инвестиций в основной капитал [Марголин, Спицына, 2020]. Однако нельзя не учитывать и тот факт, что, несмотря на неоднократные корректировки методологии, рейтинг Doing Business широко используется и в стратегическом планировании зарубежных стран (например, во Франции[10]) и является одним из немногих показателей, позволяющих сопоставить качество государственного регулирования бизнеса в большинстве стран мира на протяжении 17 лет.

В дополнение к показателю Doing Business сопоставительная оценка качества государственного управления в России и других крупных экономиках мира может быть проведена на основе показателя

9 https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/GKS_KDU_2019/index.html

10 https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2

качества институтов, являющегося одним из компонентов Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) и учитывающего различные аспекты безопасности, социальный капитал, наличие системы сдержек и противовесов, результативность государственного сектора, прозрачность, защиту прав собственности, корпоративное управление и ориентацию правительства на перспективу. По оценке ВЭФ, Россия занимает предпоследнее место среди крупнейших стран мира по оценке качества институтов, опережая лишь Бразилию, при этом отмечаются тенденции к снижению оценки качества институтов.

Результаты международных сопоставлений свидетельствуют о том, что в части обеспечения защиты охраняемых законом ценностей (в данном случае – на примере жизни) вариация показателей в ведущих странах мира существенно выше, чем по другим рассмотренным показателям результативности государственного управления (**таблица 4**).

Россия значительно отстает от большинства крупных стран по уровню смертности от инфекционных и паразитарных заболеваний, а также от внешних непреднамеренных причин. Так, уровень смертности от инфекционных и паразитарных заболеваний в России выше, чем во всех других странах, входящих в десятку лидеров по объему ВВП по ППС, за исключением Индии и Индонезии. Причем российские показатели превышают показатели США в три раза, а показатели Великобритании, Японии и Франции – в шесть раз. По уровню смертности от внешних (непреднамеренных) причин Россия уступает только Индии, превышая показатель Китая в 1,5 раза, США – вдвое, Великобритании и Японии – почти в пять раз.

В целом приведенные данные свидетельствуют об очевидно недостаточном уровне результативности государственного управления с точки зрения защиты значимых для граждан охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков. В частности, уровень защищенности жизни и здоровья граждан в России существенно ниже, чем в большинстве крупных экономик мира. Значительные резервы для повышения качества российского государственного управления выявлены и в сфере оказания бюджетных государственных услуг и создания благоприятной регуляторной среды для развития бизнеса.

Таблица 4. Оценка показателей, характеризующих уровень защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков в России и зарубежных странах

Источник: составлено автором по данным ВОЗ [Global Health Estimates, 2018]

Table 4. Assessing the indicators characterizing the level of security for legally protected values from state-controlled risks in Russia and foreign countries

Source: Compiled by the author based on data from WHO [Global Health Estimates, 2018]

Страна	Уровень смертности от инфекционных и паразитарных заболеваний (на 100 тыс. населения)	Уровень смертности от внешних непреднамеренных причин (на 100 тыс. населения)
Россия	31,1	49,3
Китай	8,0	36,4
США	10,5	25,7
Индия	108,2	70,6
Япония	4,7	11,3
Германия	7,9	13,1
Индонезия	125,0	41,6
Бразилия	27,4	38,4
Великобритания	4,6	11,2
Франция	5,8	16,3

Эффективность государственного управления

Эффективное государственное управление предполагает, что достижение планируемых результатов (как конечных, так и промежуточных и непосредственных) должно обеспечиваться с использованием наименьшего объема ресурсов, либо использование заданного объема ресурсов должно обеспечивать максимальный уровень результатов. При любом из этих подходов для оценки эффективности государственного управления необходимо соотносить уровень и прирост достигаемых результатов с уровнем (приростом, сокращением) используемых ресурсов.

Рассмотрим для примера соотношение конечного результата реализации государственной социальной политики и бюджетных расходов в сфере здравоохранения и образования.

Для оценки эффективности бюджетных расходов в сфере здравоохранения используем соотношение ожидаемой продолжительности жизни при рождении (как интегрального показателя качества здравоохранения и результативности государственного управления в этой сфере деятельности) и совокупных (государственных и частных) расходов на здравоохранение в расчете на душу населения (по ППС).

Сопоставление этих показателей по рассматриваемым странам позволяет выявить общую тенденцию. Соответственно, в странах, где ожидаемая продолжительность жизни при рождении выше средней с учетом объема расходов на здравоохранение, эффективность государственного управления признается относительно высокой, а для стран, где продолжительность жизни ниже рассчитанного среднего уровня, – относительно низкой (**рисунок 1**).

Как показывают результаты проведенных расчетов, отмечается тесная зависимость ожидаемой продолжительности жизни при рождении от уровня текущих расходов на здравоохранение (причем с ростом ожидаемой продолжительности жизни ее

дальнейший прирост требует все больших вложений).

Наибольший уровень эффективности государственного управления в данной сфере отмечается в Японии, Франции и Китае: на рисунке 1 все эти страны расположены выше уровня общего тренда. В США и России отмечается относительно низкая эффективность расходов в сфере здравоохранения с точки зрения их влияния на продолжительность жизни: ожидаемая продолжительность жизни и в России, и в США существенно ниже общего тренда, рассчитанного для крупнейших экономик мира.

Аналогичный подход может быть применен и в сфере образования. Так, для оценки результатов могут быть использованы итоги международного обследования качества образования PISA, проводимого ОЭСР и позволяющего оценить уровень читательской, математической и естественнонаучной грамотности 15-летних школьников[11]. В качестве показателя, отражающего расходы, предлагается использовать средний уровень государственных расходов на среднее (общее) образование в расчете на одного учащегося в долларах США (по ППС). Результаты по девяти исследуемым странам[12] и среднее значение по ОЭСР приведены на **рисунке 2**.

Как видно на рисунке 2, с учетом текущего уровня государственных расходов на образование, качество среднего образования в России сопоставимо со средними значениями по крупнейшим экономикам мира: на графике по суммарному уровню читательской, математической и естественнонаучной грамотности (1 445 баллов)

Рисунок 1. Оценка эффективности государственного управления в сфере здравоохранения в России и отдельных зарубежных странах

Источник: составлено автором по данным ОЭСР [OECD, 2019] и Всемирного банка (https://data.worldbank.org/)

Figure 1. Assessing the effectiveness of public administration in health-care sector in Russia and foreign countries

Source: Compiled by the author based on data from the OECD [OECD, 2019] and the World Bank (https://data.worldbank.org/)

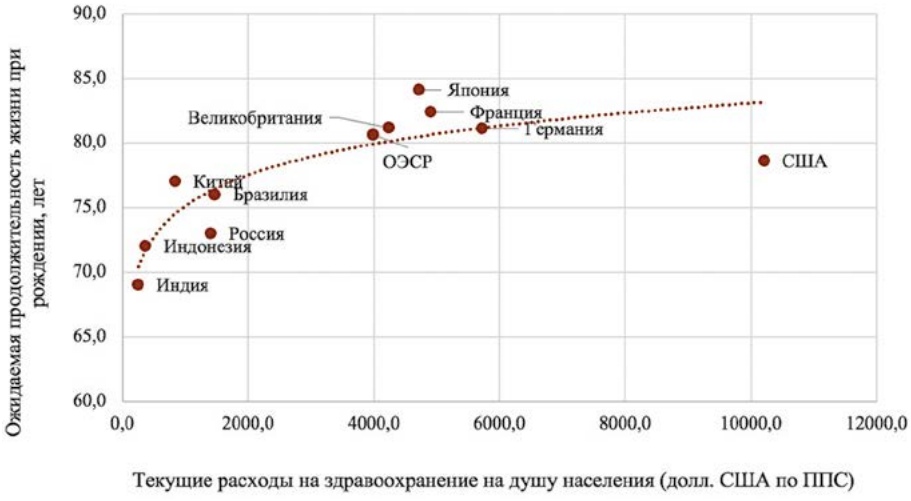
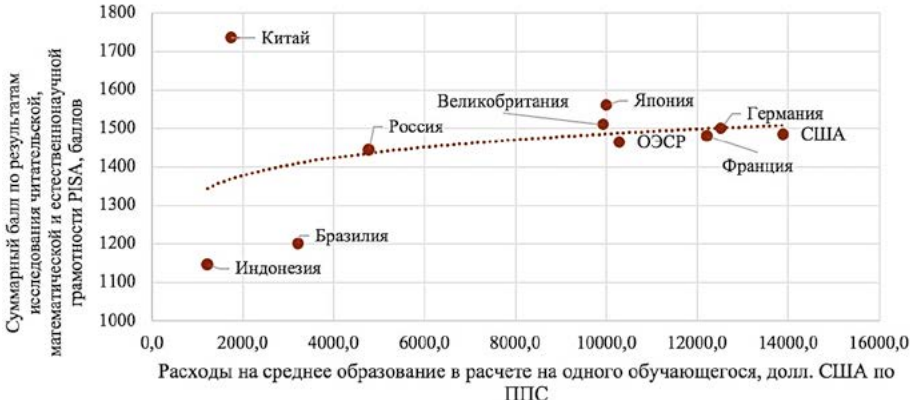


Рисунок 2. Оценка эффективности государственного управления в сфере образования в России и других крупнейших экономиках мира

Источник: рассчитано автором по данным ОЭСР (https://www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf), Всемирного банка (https://data.worldbank.org/) и НИУ ВШЭ [Образование в цифрах, 2018]

Figure 2. Assessing the effectiveness of public administration in the field of education in Russia and other large economies

Source: Calculated by the author based on data from the OECD (https://www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf), the World Bank (https://data.worldbank.org/), and the Higher School of Economics [Education in Figures, 2018]



Россия расположена на линии тренда. Российский результат вполне сопоставим со средним результатом по странам ОЭСР (1 465 баллов), а также с результатами таких стран, как Франция (1 481 балл) и США (1 485 баллов) при существенно более низком объеме подушевых расходов на среднее образование. Соответственно, эффективность бюджетных расходов на об-

11 https://www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf

12 Поскольку Индия не участвовала в исследовании PISA в 2018 году, данные по этой стране отсутствуют.

разование в нашей стране находится на среднем уровне среди крупнейших экономик мира.

Значительно более высокий уровень эффективности бюджетных расходов на среднее образование показывает Китай – абсолютный лидер по качеству образования по итогам исследования PISA во всех трех областях (суммарный балл Китая составляет 1 736 баллов). Ниже среднего уровня эффективность бюджетных расходов на образование в Индонезии и Бразилии.

Выводы

В целом проведенная сопоставительная оценка показывает, что в России есть значительный резерв для повышения качества государственного управления по всем его ключевым параметрам. Ни по одному из рассмотренных показателей качества государственного управления Россия не является лидером среди крупнейших экономик мира. По многим рассмотренным показателям наша страна занимает одно из последних мест в рассмотренной группе стран.

Качество государственного управления в России не соответствует масштабам экономики страны и по-прежнему является сдерживающим фактором ее развития. Для его повышения нужно серьезное улучшение каждого из трех его базовых параметров.

Так, в сфере обоснованности государственного вмешательства необходимы повышение внимания к проблеме коррупции и реализация мер, направленных на повышение доверия граждан государственным органам, прежде всего на основе повышения результативности и эффективности оказания бюджетных государственных услуг и рассмотрения обращений граждан за защитой охраняемых законом ценностей.

В сфере результативности государственного управления страна достигла неплохих результатов по улучшению условий ведения бизнеса и общим показателям результативности социально-экономического развития и качества жизни. Однако требуются значительные улучшения в развитии системы образования и здравоохранения, повышении уровня защищенности граждан от контролируемых государством рисков, а также дальнейшие усилия по снижению неравенства доходов граждан и развитию государственных институтов. Сохраняет актуальность и задача повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе в сфере здравоохранения.

В настоящее время задачи, связанные с повышением качества государственного управления, распределены по разным документам стратегического планирования, а используемая система показателей не позволяет оценить все параметры качества государственного управления: обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность.

В этой связи необходима разработка нового стратегического документа целеполагания, определяющего цели, задачи, ожидаемые результаты и показатели качества государственного управления, позволяющие обеспечить достижение национальных целей развития. Таким документом, по нашему мнению, могла бы стать долгосрочная Стратегия повышения качества государственного управления, направленная на:

- повышение обоснованности государственного вмешательства и обеспечение недискриминационности при реализации государственных функций, в том числе при оказании государственных услуг;
- повышение результативности государственного управления, обеспечивающего достижение национальных целей развития и рост качества жизни граждан;
- повышение эффективности государственного управления, обеспечивающее наилучшее соотношение затрат и выгод при достижении этих целей, при реализации государственных функций, в том числе по оказанию административных и бюджетных государственных услуг и защите значимых для граждан охраняемых законом ценностей.

Разработка и реализация Стратегии позволила бы создать основу для координации и систематизации усилий по повышению качества государственного управления и созданию условий для достижения национальных целей развития и трансформации системы государственного управления из фактора, сдерживающего социально-экономическое развитие страны, в фактор, способствующий такому развитию.

Литература

Добролюбова Е.И. К вопросу о взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2020. № 4. С. 31-58.

Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. Повышение качества государственного управления в региональных государственных программах. *Вестник Пермского государственного университета: серия Экономика*. 2020. № 2. С. 231-252.

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Эволюция государственного управления // Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008 – 2018. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Как и почему граждане оценивают свою защищенность от контролируемых государством рисков. *Социологические исследования*. 2020. Т. 46. № 7. С. 70-81.

Клейнер В.Г. Коррупция в России, Россия в коррупции: есть ли выход? *Вопросы экономики*. 2014. № 6. С. 81-96.

Марголин А.М., Спицына Т.А. Страновые рейтинги сегодня и завтра. *Государственная служба.* 2020. № 4. С. 42-55.

Мау В.А., Южаков В.Н., Покида А.Н., Добролюбова Е.И. Оценка результативности реформирования административных публичных услуг // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / Под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

Образование в цифрах: 2018: краткий статистический сборник / Л.М. Гохберг, Г.Г. Ковалева, Н.В. Ковалева и др. М.: НИУ ВШЭ, 2018.

Ослунд А. Почему могут снизиться темпы роста в странах с развивающейся рыночной экономикой? *Экономическая политика*. 2014. № 1. С. 7-34.

Федотов Д.Ю. Уровень коррупции в России на фоне зарубежных стран. *Теневая экономика.* 2019. № 1. С. 17-32.

Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации». *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 1. С. 129-148.

Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In P. Aghion and S.N. Durlauf (eds.). *Handbook of Economic Growth*. 2005. Vol. 1A. Amsterdam: Elsevier B.V.

Dan S. The New Public Management Is Not That Bad After All: Evidence from Estonia, Hungary and Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2015. No. 11 (44). P. 57-73.

Estevão J., Lopes J.D., Penela D., Soares J.M. The Doing Business ranking and the GDP. A qualitative study. *Journal of Business Research*. 2020. Vol. 115. P. 435-442.

Fernández-Serrano J., Romero I. About the interactive influence of culture and regulatory barriers on entrepreneurial activity. *International Entrepreneurship and Management Journal*. 2014. Vol. 10 (4). P. 781-802.

Fukuyama F. What is governance? *Governance*. 2013. No. 26 (3). P. 347-368.

Global Health Estimates 2016: Deaths by Cause, Age, Sex, by Country and by Region, 2000-2016. 2018. World Health Organization: Geneva.

Lange G.M. (editor), Wodon Q. (editor), Carey K. (editor). The changing wealth of nations 2018: building a sustainable future. 2018. Washington, D.C.: World Bank Group.

OECD. Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. 2017. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing: Paris

OECD Government at a Glance 2019. 2019. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en

Rothstein B., Teorell J. The Quality of Government: What It Is? How to Measure It? *APSA-Comparative Politics Newsletter.* 2013. Vol. 23. http://comparativenewsletter.com/files/archived_newsletters/2013_winter.pdf

Schwab K. The Global Competitiveness Report 2019. 2019. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Yuzhakov V., Dobrolyubova E. The Bureaucracy (Book Chapter). In: Russia: Strategy, Policy and Administration. Edited by Irvin Studin (Ed.). Palgrave Macmillan UK, 2018. P. 341-352.

References

Dobrolyubova E.I. In reference to correlation between quality of public administration and human development. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2020. No. 4. P. 31-58. In Russian

Dobrolyubova E.I., Starostina A.N. Improving the quality of public administration in regional state programs. *Vestnik Permskogo gosudarstvennogo universiteta: seriya Ekonomika.* 2020. No. 2 P. 231-252. In Russian

Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. Evolution of public administration. In: Economic policy of Russia. Turbulent decade of 2008 – 2018. Moscow. "Delo", RANEPA, 2020. In Russian

Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. How and why citizens evaluate their protection from state-controlled risks. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2020. Vol. 46. No. 7. P. 70-81. In Russian

Kleiner V.G. Corruption in Russia, Russia in corruption: is there a way out? *Voprosy ekonomiki*. 2014. No. 6. P. 81-96. In Russian

Margolin A.M., Spitsyna T.A. Country ratings: today and tomorrow. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 4. P. 42-55. In Russian

Mau V.A., Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Dobrolyubova E.I. Assessing the efficiency of reforming the administrative public services. In: Public administration: in search of efficiency: collection of scientific works. Edited by Mau V.A. and Naryshkin S.E. Moscow. "Delo", RANEPA, 2016. In Russian

Gokhberg L.M., Kovaleva G.G., Kovaleva N.V. et al. Education in figures: brief statistical compilation. Moscow. Higher School of Economics, 2018. In Russian

Aslund A. Why may growth rates slow down in emerging market economies? *Ekonomicheskaya politika*. 2014. No. 1. P. 7-34. In Russian

Fedotov D.Yu. The level of corruption in Russia in comparison with foreign countries. *Tenevaya ekonomika*. 2019. No. 1. P. 17-32. In Russian

Yuzhakov V.N. Public administration based on results: on preparing the draft of federal law "On fundamentals of public administration in the Russian Federation". *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2016. No. 1. P. 129-148. In Russian.

Yuzhakov V.N., Talapina E.V., Dobrolyubova E.I., Tikhomirov Yu.A. Initiative draft of law on ensuring quality of public administration. Moscow. "Delo", RANEPA. 2020. In Russian