

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.В. Клименко, А.В. Ларионов, О.С. Минченко

**СФЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
И ЕЕ ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ**

Препринт WP8/2021/02

Серия WP8

Государственное и муниципальное
управление

Москва
2021

УДК 338.2
ББК 65.050
К49

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

Клименко, А. В., Ларионов, А. В., Минченко, О. С.

К49 Сфера государственного управления и ее основные характеристики [Текст] : препринт WP8/2021/02 / А. В. Клименко, А. В. Ларионов, О. С. Минченко ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 44 с. — (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). — 15 экз.

Роль государства и системы госуправления в жизни общества является объектом количественных и качественных оценок. Эти оценки позволяют выявить тенденции развития госсектора, состояние государственного управления, определить лучшую практику и соответствие ей отдельных стран.

В работе рассмотрены основные показатели, используемые в международной практике для измерения масштабов госсектора, указаны особенности российского учета организаций и занятых в секторе государственного управления. Рассмотрены основные индексы и оценки, характеризующие качество государственного управления, разрабатываемые международными и национальными организациями, а также рейтинговыми агентствами.

УДК 338.2
ББК 65.050

Клименко Андрей Витальевич — к.э.н., профессор, научный руководитель Института государственного и муниципального управления, руководитель департамента политики и управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: aklimenko@hse.ru

Ларионов Александр Витальевич — к.н.гму, начальник отдела Центра развития государственной службы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета; E-mail: alarionov@hse.ru

Минченко Ольга Сергеевна — старший преподаватель кафедры теории и практики государственного управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: osminshenko@hse.ru

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Клименко А.В., 2021
© Ларионов А.В., 2021
© Минченко О.С., 2021
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2021

Содержание

Введение	4
1. Сектор государственного управления в экономическом измерении	
1.1. Состав сектора государственного управления	8
1.2. Государственные служащие	10
2. Оценки качества государственного управления	14
2.1. Комплексные рейтинги международных институтов	17
2.2. Тематические рейтинги и оценки	22
2.3. Оценки в системе государственного управления	31
2.4. Оценки рейтинговых агентств	34
Заключение	37
Литература	38

Введение

Вопросы о роли государства в экономической и социальной жизни общества, оптимальном соотношении государства и рынка постоянно находятся в центре политических и научных дискуссий. Внимание к ним возрастает в периоды экономических кризисов, чрезвычайных обстоятельств, как это было, например, в случае с недавней пандемией. Однако и в бескризисные годы дискуссии о государственных функциях и услугах, размере госсектора и оптимальной численности госслужащих не теряют своей актуальности.

В качестве общей тенденции большинство исследователей отмечают рост роли государства в экономике. «Доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте (ВВП) либо национальном доходе выросла во многих промышленных странах с примерно 10% в 1870-е годы до почти 40% ВВП в последние годы» [Танци, 2018, с. 31]. С этим фактом трудно не согласиться. Российские экономисты, занимающиеся теориями государства, также отмечают, что «почти все исследователи признают сам факт роста объема, значения и влияния государства в современной экономике» [Ананьин и др., 2018].

Отмеченная закономерность по-разному проявляется в различных странах. В последние годы довольно популярны разного рода количественные и качественные исследования тенденций развития государственного сектора, межстрановые сравнения его объемов, структуры и эффективности. Содержательное обсуждение этих вопросов требует прежде всего знакомства с методическими подходами и системой измерителей, используемых в отечественной и мировой практике для оценки государственного сектора.

1. Сектор государственного управления в экономическом измерении

Для измерения масштабов государственного сектора в международной практике используется ряд показателей. Наиболее популярным среди них является **отношение суммы общих государственных расходов к ВВП** (General government spending as a percent to GDP). Этот показатель достаточно унифицирован в системе национальных счетов, что позволяет сравнивать страны по данному показателю в динамике (табл. 1).

Таблица 1. Общие государственные расходы к ВВП (General government spending as a percent to GDP), %

Страна \ Год	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Франция	54,8	51,7	53,3	56,9	56,8	55,9
Германия	55,1	47,8	46,8	48,1	44,1	44,4
Япония	—	—	35,5	39,6	39,4	38,9
Великобритания	38,4	35,3	41,3	47,3	42,2	41,0
США	37,8	34,3	37,0	43,2	37,9	37,8

Источник: OECD <<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>>.

Общегосударственные расходы включают текущие расходы на приобретение товаров и услуг, оплату труда, большую часть расходов на национальную оборону и безопасность. Их отношение к ВВП дает представление о размерах государственного сектора в разных странах. Различия в значениях этого показателя подчеркивают разнообразие подходов стран к предоставлению общественных благ и услуг, обеспечению социальной защиты.

В российской практике показателю общих государственных расходов в большей степени соответствует сумма расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В 2017 г. этот показатель составил по отношению к ВВП 35,2%. Расходы федерального бюджета в 2017 г. достигали 17,8% ВВП страны, а расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации — 11,7% ВВП [Финансы России..., 2018, с. 31–32].

При сравнении уровня госрасходов необходимо учитывать различия в их структуре и особенности формирования бюджетов отдельных стран. Так, в России значительная часть расходов федерального бюджета идет на покрытие дефицита Пенсионного фонда. Этот трансферт составляет около 20% расходов федерального бюджета и формирует до 40% доходов Пенсионного фонда [РБК, 2020]. Этого нет в других странах. Очевидно, что такого рода особенности затрудняют проведение сравнений между странами.

В практике ОЭСР оценкой размеров государства служит также отношение **суммы государственных доходов к ВВП**. Правительства собирают налоги и иные платежи главным образом с двумя целями: для финансирования товаров и услуг, которые затем предоставляют гражданам и предприятиям, а также для выполнения своих регуляторных и перераспределительных функций. Общая сумма доходов, собираемых государством, определяется прошлыми и текущими правительственными решениями, подвержена влиянию многих внутренних и внешних факторов.

Налоги как основная статья государственных доходов одновременно являются одним из наиболее гибких инструментов управления. Налоговые доходы по отношению к ВВП могут существенно меняться от года к году в зависимости от проводимой правительством экономической политики. Так, в 2020 г. в связи с пандемией COVID-19 многие страны в целях поддержания экономической активности уменьшили налогообложение граждан и бизнеса. Например, в России была введена отсрочка уплаты налогов, в том числе НДФЛ и страховых взносов при одновременной реструктуризации налоговой задолженности. Из-под налогообложения были выведены доходы в виде субсидий, полученных из федерального бюджета в связи с неблагоприятной ситуацией в экономике.

Таблица 2. Отношение суммы общих государственных доходов (General government revenue) к ВВП, %

Страна \ Год	1995	2000	2005	2010	2015	2018	2019
Франция	49,7	50,3	49,9	50	53,2	53,4	52,6
Германия	45,7	46,2	43,5	43,8	45,1	46,3	46,7
Япония	—	—	31,1	30,6	35,8	36,5	—
Великобритания	33,2	36,7	38,2	38	37,7	38,8	38,8
США	33,2	34,6	32,5	30,7	33,3	31,2	—
Россия	—	—	—	—	36,2	39	—

Источник: OECD <<https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm#indicator-chart>>.

Характеристикой размеров госсектора может также служить его **доля в производстве ВВП**. По оценкам МВФ, доля государства в общем объеме производства в России в 2016 г. составляла 33% [РБК, 2019]. При этом доля собственно сектора «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение» как вида экономической деятельности, согласно данным Росстата, составляла в 2019 г. 8,1% от общего объема производства ВВП России.

Еще одной характеристикой масштабов государства является **доля госсектора в общей занятости**. В России доля бюджетных учреждений, к которым относятся и органы исполнительной власти, а также госкомпаний в занятости составляет около 30% [Ведомости, 2017]. Доля же занятых в секторе «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение» в их общей численности достигала в 2017 г. 5,2%, что зачастую меньше показателей других стран (Франция – 9,1%, Германия – 6,9%, Казахстан – 5,6%, Украина – 6,1%, США – 3,5%) [Россия в цифрах..., 2019, с. 89, 95–97].

Масштабы государственного сектора в экономике можно также оценить **величиной государственных активов**, которые включают государственные предприятия, доли акций частных компаний, которыми владеет государство, оценки природных ресурсов в собственности государства, и проч. Иными словами, государственными активами можно считать находящиеся в государственной собственности имущественные и неимущественные блага и права, имеющие стоимостную оценку.

Одной из задач изучения государственного сектора является выявление закономерностей и анализ факторов его динамики. В конце XIX в. немецкий экономист Адольф Вагнер сформулировал гипотезу о неизбежности опережающего роста госрасходов по сравнению с национальным продуктом, получившую известность как **закон Вагнера**. Опережающий рост Вагнер объяснял ростом численности населения и возрастающим спросом на государственные услуги. Рост спроса на госуслуги и связанные с ними государственные расходы обусловлен социально-политическими, экономическими и историческими факторами. Первые указывают на усложнение общества и необходимость больших затрат на поддержание нацбезопасности, правопорядка, на социальное обеспечение и проч. Второй блок

факторов связан с развитием науки и техники, которому необходима господдержка. Наконец, госрасходы зачастую связаны с наращиванием государственного долга, а значит, с затратами на его обслуживание. Однако далеко не все исследователи согласны с данной гипотезой, по крайней мере они пытаются рассмотреть ее более детально [Афанасьев, Афанасьев, 2009; Сухарев, Нехорошев, 2011].

Опережающий рост госрасходов отмечался на длительных интервалах времени, охватывавших периоды перехода к индустриальному обществу, урбанизации, восстановительного роста (например, после Второй мировой войны). В более краткосрочные периоды, когда не происходило существенных социально-экономических изменений, гипотеза Вагнера подтверждалась далеко не для всех стран (см. табл. 1).

Практика реформ бюджетного сектора показывает, что гораздо важнее не фиксировать фаталистическую гипотезу Вагнера, а искать пути повышения производительности в государственном секторе, развивать самоуправление и саморегулирование, снижая тем самым госрасходы. Конечно, чрезвычайные обстоятельства, такие как пандемия COVID-19 в 2020 г., требуют роста расходов. Заметное воздействие на рост госрасходов может оказать усиление политической и военной конкуренции между странами, рост коррупции и экономической нестабильности.

Вместе с тем частные корпорации расширяют свое участие в сферах, ранее считавшихся монополией государства, финансируют развитие науки и технологий, участвуют в социальном обслуживании. Оптимизация государственных функций, улучшение организации работы правительства, совершенствование административных процессов и внедрение цифровых технологий также призваны способствовать стабилизации и даже снижению госрасходов. По крайней мере каждая страна, ориентированная на эффективное развитие, должна к этому стремиться.

1.1. Состав сектора государственного управления

Согласно Общероссийскому классификатору организационно-правовых форм, **«сектор государственного управления** Российской Федерации включает органы государственной власти (государственные органы) и органы местного самоуправления и их учреждения, которые представляют собой структуры, образованные в результате по-

литических процессов и обладающие законодательной, судебной или исполнительной властью в пределах определенной территории» [Росстандарт, 2012]. В российской классификации сектор государственного управления не включает некоммерческие и коммерческие организации с государственным участием.

Сектор государственного управления подразделяется на следующие *подсекторы*: федеральные органы государственной власти (государственные органы), органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, фонды государственного социального обеспечения (государственные внебюджетные фонды).

Департамент статистики ООН в рамках системы национальных счетов поддерживает **Классификацию функций государственного управления** (Classification of the Functions of Government – COFOG). В данной классификации функции государства разделены по отраслям деятельности – от сферы госуправления, включающей государственные органы и их операции, до сфер образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, где действуют бюджетные учреждения, оказывающие услуги и реализующие государственную социально-экономическую политику.

Органы государственной власти при исполнении своих функций и оказании услуг опираются на **организации бюджетного сектора**. В отечественной практике выделяют несколько видов государственных и муниципальных учреждений: казенное, бюджетное и автономное [Гражданский кодекс Российской Федерации..., 1994].

Казенные учреждения выполняют работы, оказывают государственные (муниципальные) услуги за счет средств, поступающих из соответствующего бюджета.

Бюджетные учреждения финансируются из соответствующего бюджета в целях исполнения государственного задания, определяющего объемы деятельности, выраженные в натуральных показателях. Распоряжение денежными средствами осуществляется через лицевые счета, открытые в органах казначейства. Имущество, переданное бюджетному учреждению, находится в его оперативном управлении и не может быть реализовано без согласия собственника, то есть уполномоченного госоргана.

Автономные учреждения, так же как и бюджетные, получают государственное задание и бюджетные ассигнования на его исполнение.

В отличие от бюджетных учреждений они, помимо государственного задания, могут осуществлять иную приносящую доход деятельность. Эти доходы поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения.

Согласно имеющимся данным, в 2016 г. в Российской Федерации действовало 9 214 казенных, бюджетных и автономных учреждений. Доля казенных учреждений составляла 63%, доля бюджетных – 35,5%, автономных – 1,5% [Государственная дума..., 2016].

1.2. Государственные служащие

Одной из наиболее популярных характеристик сферы государственного управления является **показатель численности чиновников – госслужащих**. Расчет этого показателя базируется на определении понятий государственной службы и государственных служащих, различающихся в разных странах.

В Российской Федерации определение госслужащего дано в ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». В соответствии с ним государственный служащий – это «гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета». Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации – «гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета».

В законе также указано, что «нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации – соответствующий субъект Российской Федерации». В отличие от других видов занятости государственная служба предполагает наличие у ра-

ботника ряда дополнительных прав, а также дополнительной ответственности, ограничений, обязательств, правил служебного поведения.

В определении государственных служащих, используемом ОЭСР, также указывается на то, что они обладают особым правовым статусом, имеют постоянный или долгосрочный контракт, в соответствии с которым им гарантируются условия службы вне зависимости от изменений в правительстве в результате политических решений [OECD, 2019a]. Тем самым в статусе государственного служащего отражается принцип политико-административной дихотомии, подчеркивается стабильность условий служебной деятельности вне зависимости от политической конъюнктуры.

ОЭСР предлагает три возможных критерия для определения государственной службы: статус занятости, источник финансирования и характеристика работодателя. Каждый критерий имеет свои сильные и слабые стороны. Наиболее подходящим вариантом может быть указание на статус занятости работников. Однако в некоторых странах отдельные виды занятости, традиционно относящиеся к публичной и даже государственной службе, не имеют особого статуса. Последнее характерно прежде всего для стран, активно внедрявших принципы «нового государственного управления», предусматривавшие передачу части публичных услуг и даже государственных функций частному сектору [Vach, Bordogna, 2011].

Источником фонда оплаты государственных и муниципальных служащих в большинстве стран ОЭСР является бюджет соответствующего уровня, а местом работы – государственные и муниципальные органы, функционирующие на федеральном (общенациональном), региональном и местном уровнях.

В странах ОЭСР, как и в России, различается занятость в публичном секторе (*public service*) и на государственной службе (*civil service*). В рекомендациях Комитета публичного управления ОЭСР предлагается не относить к категории госслужащих лиц, занятых в широко понимаемом общественном секторе (врачей, учителей и проч.) [OECD, 2019б].

Международная организация труда также отмечает, что к государственным служащим относятся лишь лица, работающие в государственных органах. Однако в некоторых странах сложилась практика отнесения работников ряда отраслей общественного сектора к госслужащим, например, работников сферы образования во Франции.

Во Франции также наряду с государственной гражданской службой выделяют территориальную гражданскую службу и больничную гражданскую службу [Eurostat]. Особенности учета госслужащих существуют и в других странах. Все это говорит о том, что сравнение численности чиновников между странами является методически непростой задачей.

При сравнении данных о занятости в секторе госуправления (General government) в ОЭСР учитывается численность центральных, региональных и местных правительственных органов, а также находящихся под их контролем фондов¹. Центральное правительство (Central government) охватывает госорганы, а также некоммерческие организации, находящиеся в их ведении [OECD iLibrary, s. a.].

Таблица 3. Занятость в органах государственного управления в общей занятости, %

Страна \ Год	2007	2009	2017
Франция	22,3	22,6	21,9
Канада	19,1	20,2	19,4
США	15,9	16,7	15,1
ОЭСР	17,9	18,4	17,7

Источник: OECD <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8ccf5c38-en/1/2/3/1/index.html?itemId=/content/publication/8ccf5c38-en&_csp_=40825562de64089b975c3e83eb3f6e04&itemIGO=oecd&itemContentType=book>.

В России госслужба, как уже отмечалось, включает только занятость в государственных органах (исполнительных, законодательных и судебных) без учета занятости в их подведомственной сети и других учреждениях бюджетного сектора. Гражданские служащие работают в органах власти на федеральном, региональном и местном уровнях власти. В последнем случае они относятся к муниципальным служащим.

Занятость в центральных аппаратах министерств, агентств, служб, большинство из которых находится в Москве, невелика. Подавляю-

¹ Обычно упоминаются фонды социального страхования (social security funds).

шая часть федеральных государственных служащих трудится в регионах, территориальных инспекциях, службах, иных федеральных контрольно-надзорных органах. Именно чиновники территориальных органов взаимодействуют с гражданами и бизнесом, предоставляют им государственные и муниципальные услуги.

Таблица 4. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации по ветвям власти и уровням управления, тыс. человек

Уровень управления	Год	2000	2005	2010	2018
Всего на конец года, тыс. человек		1 161,5	1 462,0	1 648,4	2 156,3
В расчете на 10 тыс. населения, человек		79,4	102,4	115,4	143,5
Исполнительная власть					
Всего на конец года, тыс. человек		1027,3	1234,4	1385,3	1873,2
в том числе в:					
центральных федеральных органах		28,5	30,2	35,7	37,6
федеральных органах на региональном уровне		374,1	560,2	635,4	1 184,5
исполнительных органах субъектов РФ		179,7	189,2	225,1	203,5
местных административных и исполнительно-распорядительных органах		444,9	454,8	489,0	447,6

Источник: Росстат.

Относительно большой штат служащих имеется у региональных и муниципальных властей, ответственных за социально-экономическое развитие соответствующих территорий.

При учете и планировании численности госслужащих в Российской Федерации используются показатели расчетной, фактической и предельной численности госслужащих. Расчетная численность гражданских служащих отличается от фактической и предельной численности. В ней не учитываются, например, штатные единицы руководителя федерального органа исполнительной власти (министра) и его

заместителей (заместителей министра), а также численность структурных подразделений, осуществляющих мобилизационную подготовку и защиту государственной тайны. В предельной численности не учитываются также незаполненные вакансии.

В Российской Федерации было предпринято несколько попыток административного сокращения численности госслужащих на федеральном уровне. В целях создания компактного аппарата в 2010 и 2015 гг. принимались решения с требованиями сократить численность федеральных гражданских служащих на определенную величину. Однако, как видно из табл. 4, в целом сокращения фактической численности добиться не удавалось. В 2020 г. было принято очередное решение, предусматривавшее также упорядочение внутренней структуры госорганов.

В 2010 г. было решено сократить численность федеральных государственных служащих на 20%, в 2015 г. — на 10%. В ноябре 2020 г. правительство России объявило об очередном сокращении. В центральных аппаратах численность должна быть сокращена на 5%, в территориальных органах — на 10%. При текущем уровне вакансий в федеральных органах исполнительной власти (в среднем около 18%) в основном будут сокращены не реальные государственные гражданские служащие, а вакантные позиции [Правительство Российской Федерации, 2020а; 2020б].

Сокращение численности федеральных органов исполнительной власти не должно быть механистическим. Их численность зависит от объема полномочий (функций) органов исполнительной власти, которые определяются нормативными правовыми актами, действующими в стране. Если объем полномочий госорганов, обозначенный в нормативных правовых актах, растет, то при прочих равных должна увеличиваться и численность чиновников. Этому росту может противодействовать главным образом сокращение избыточных и обеспечивающих государственных функций, оптимизация исполнения тех из них, которые являются основными при реализации социально-экономической политики. Еще один важный фактор — повышение «производительности» работы госаппарата, например, за счет автоматизации административных процессов, упрощения процедур.

2. Оценки качества государственного управления

Наряду с количественными характеристиками сферы государственного управления большое значение имеют его качественные оценки, активно разрабатываемые в последние десятилетия международными организациями и отдельными исследовательскими группами.

Начиная с 1990-х годов проведена масса исследований, создано множество индексов и рейтингов, с помощью которых анализируются различные стороны работы государственного аппарата. Все это способствует выработке общего понимания качества госуправления и условий, необходимых для его обеспечения.

Весьма популярными даже среди непрофессионалов стали межстрановые сравнения. Да и национальные правительства все шире применяют различные индексы, оценки и рейтинги для обоснования своей политики, направлений реформ, выявления лучшей практики администрирования.

При рассмотрении роли государства в социальном и экономическом развитии качество госуправления рассматривается как один из основных факторов. Качеству госуправления трудно дать однозначное определение, поскольку это многогранное понятие, отражающее не только различные стороны деятельности госорганов — от предоставления услуг и регулирования экономики до соблюдения прав и свобод, но и отношение к государственным институтам граждан и бизнеса, политических партий, отдельных групп интересов.

Наряду с понятием качества госуправления популярным стало понятие государственной состоятельности (State capacity), то есть способности государства реализовать цели своей внутренней и внешней политики. Эта способность зависит от качества правовых и политических институтов, от состояния силовых и правоохранительных структур, от эффективности административно-управленческой системы [Ахременко, Горельский, Мельвиль, 2019а; 2019б]. Состоятельность государства, таким образом, шире понятия качества госуправления, применяемого в отношении к исполнительной власти.

Индексы и сравнительные показатели качества госуправления базируются на различных представлениях об идеальной роли государства и его институтов в жизни общества. Это важно иметь в виду при анализе и оценке ситуации в той или иной стране. В некоторых случаях идеология, заложенная в композицию того или иного индекса,

может не соответствовать особенностям политического устройства, историческим условиям развития страны, ее культурным традициям.

Сформированный за последние десятилетия массив показателей качества публичного управления можно разделить на **четыре категории**. К одной из них относятся оценки **международных организаций**, таких как ОЭСР, Всемирный банк, Всемирный экономический форум. Эти организации ведут долгосрочный мониторинг качества госуправления, изучают лучшую практику и формируют рекомендации для национальных правительств. Используемые ими индексы сформированы на основе консенсуса участников этих международных организаций.

К другой категории относятся оценки, которые можно назвать **специализированными**, поскольку они ориентированы на отдельные стороны госуправления. К ним можно отнести индексы восприятия коррупции, экономической свободы, открытости бюджета, которые поддерживаются на протяжении многих лет организациями, занимающимися соответствующей тематикой. Как правило, такие индикаторы являются имиджевым продуктом некоммерческой организации или фонда, мнением определенной исследовательской или экспертной группы.

Третий тип охватывает показатели, **используемые национальными правительствами** в качестве нормативов или целевых значений в рамках реализации планов и программ по совершенствованию систем госуправления или административных реформ. Это могут быть частные показатели отдельных характеристик госуправления (численность госслужащих на душу населения, время ожидания в очереди на оказание услуг, количества проверок бизнеса и проч.), а также показатели первых двух типов. Особенность данных показателей состоит в том, что они непосредственно используются в системе управления, утверждаются и отслеживаются правительством, а также увязаны с определенными стимулами.

Наконец к четвертому типу можно отнести **кредитные рейтинги**, рейтинговые оценки государственных и муниципальных финансовых обязательств, разрабатываемые рейтинговыми агентствами. В этих оценках основное внимание, безусловно, уделяется финансово-экономическим параметрам, надежности государственных финансовых обязательств и их привлекательности для потенциального инвестора. Их основная цель — проинформировать инвесторов о на-

дежности вложений в государственные бумаги. Однако такого рода рейтинги косвенно учитывают состояние и эффективность работы государственных институтов, от которых зависит кредитоспособность страны. Кредитные рейтинги являются хотя и косвенными, но одновременно и наиболее объективными индикаторами состояния государственного управления и успешности государственной политики. Их обоснованность и объективность определяются конкуренцией среди рейтинговых агентств, необходимостью обеспечения безусловного доверия к их продуктам со стороны инвесторов.

2.1. Комплексные рейтинги международных институтов

Одна из наиболее известных систем оценок качества государственного управления – «**Всемирные индикаторы государственного управления**» (**WGI – World Government Indicators**) – была разработана исследовательской группой Всемирного банка под руководством Дэниела Кауфманна в конце 1990-х годов. В работе «Значение государственного управления» отмечалось, что «государственное управление – это те традиции и институты, которые представляют власть в той или иной стране. На более предметном уровне в данное определение входят следующие компоненты: (1) процесс выбора, контроля и смены правительства, (2) способность правительства разрабатывать и реализовывать качественную политику, (3) уважение граждан и государства к тем институтам, которые регулируют их экономическое и социальное взаимодействие» [Кауфманн, Край, Зойдо-Лобатон, 1999, с. 4].

В настоящее время в системе индикаторов Всемирного банка выделено шесть самостоятельных индексов. Все они строятся на основе экспертных оценок. С 1996 г. индексы рассчитываются для более чем двухсот стран. Это дает возможность анализировать динамику показателей по отдельным странам, проводить межстрановые сравнения, выявлять корреляции между индексами и показателями социально-экономического развития.

Индексы Всемирного банка:

1. Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) оценивает зрелость политической системы, соблюдение политических прав и гражданских свобод, степень участия граждан в выборе политического курса и деятельности правительства.

2. Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence) учитывает вероятность социальных конфликтов, политической нестабильности, применения насилия, включая военные действия, терроризм и другие виды насилия. Данный индекс отражает возможность резких и негативных перемен, смены политического курса.

3. Эффективность правительства (Government Effectiveness) отражает качество государственных услуг, уровень квалификации госслужащих и степень их независимости от политического давления, эффективность государственной политики.

4. Качество регулирования (Regulatory Quality) говорит о величине административных барьеров, степени рациональности проводимой политики, обоснованности уровня контроля рыночного сектора со стороны государства.

5. Верховенство закона (Rule of Law) измеряет степень уверенности граждан и бизнеса в соблюдении прав собственности и контрактных обязательств, объективности, предсказуемости и ответственности национальной системы законодательства и правоприменения.

6. Контроль коррупции (Control of Corruption) отражает распространенность коррупции в системе управления и на политическом уровне, оценивает ее влияние на развитие бизнеса.

Индексы WGI аккумулируют данные десятков различных источников, основываются на многочисленных опросах компаний, экспертов, правительственных и неправительственных организаций. Однако далеко не все опросы и экспертные оценки являются достаточно репрезентативными, что придает индексам определенную субъективность. Важно также учитывать, что методологически эти индексы строятся на признании приоритета рынка, необходимости снижения государственного влияния на экономику, что характерно далеко не для всех стран, находящихся на разных этапах своего развития.

Отмечается и высокая статистическая взаимозависимость индексов WGI, что позволяет некоторым исследователям утверждать, «что индексы WGI являются неэффективным методом оценки качества государственного управления просто потому, что четыре из шести индексов очень близки по значениям. Достаточно знать значение только одного из них, чтобы можно было прикинуть с хорошей точностью примерные значения других трех индексов. В таком случае

расчет всех четырех является тратой ресурсов и времени» [Барабашев, Макаров, Макаров, 2019, с. 30]. Несмотря на это, индексы WGI широко используются в обзорах, количественных исследованиях, а иногда и в качестве целевых показателей госпрограмм и планов в отдельных странах.

Не менее популярен многокомпонентный **индекс Ведения бизнеса (Doing Business)**, разрабатываемый с 2002 г. в рамках долгосрочного проекта группы Всемирного банка.

Индекс «Ведения бизнеса» сфокусирован на анализе и оценке предпринимательского климата, формируемого госрегулированием. При его разработке проводится анализ правовых норм и правил, применяемых в отношении частных компаний, по двенадцати сюжетам их предпринимательской деятельности. К этим сюжетам относятся: создание предприятия, получение разрешений на строительство, подключение к системе электроснабжения, регистрация собственности, получение кредитов, защита миноритарных инвесторов, налогообложение, международная торговля, обеспечение исполнения контрактов, решение проблем неплатежеспособности, наем рабочей силы и заключение контрактов с правительством. Набор оцениваемых сюжетов может меняться.

Информация для расчета индекса собирается путем анкетирования и опроса специалистов. Основное внимание уделяется затратам компаний на исполнение норм и правил регулирования. Например, исследуется процесс регистрации предприятия, количество требуемых для этого документов, затраты времени и ресурсов на их подготовку, комфортность и понятность процедур взаимодействия с госорганами.

Ежегодные доклады с детальными данными по агрегированному индексу и его элементам (субиндексам) публикуются в том числе по отдельным странам и городам. Большое внимание в докладах уделяется реформам и лучшей практике регулирования. В рамках исследований ведения бизнеса учитываются административные барьеры, возможность оспаривать решения властей в области контроля, выдачи разрешений, лицензий, санкций в отношении предпринимателей.

В 2012 г. правительством России была зафиксирована цель повышения позиции страны в рейтинге Doing Business до 20-го места в 2018 г. [Президент России, 2012]. Однако в 2017 г. Россия заняла лишь 35-е

место, а в 2018 г. этот показатель был исключен из состава целевых. В 2019 г. Россия улучшила свои позиции в данном рейтинге, заняв 28-е место [Всемирный банк, s. a.].

Методика расчета индекса довольно часто подвергается критике. Так, для России он рассчитывается лишь по тридцати городам, при анализе процедур не учитывается различие формы собственности предприятий, а значительная часть параметров оценивается на основе опросов, что повышает уровень субъективности оценки. В 2020 г. Всемирный банк решил провести аудит процесса сбора и оценки данных для составления рейтинга².

Помимо итогового рейтинга в докладах приводится ряд частных показателей, таких как общее количество процедур, которые требуется пройти для регистрации компании, официальные платежи за юридические и другие профессиональные услуги, минимальный объем средств, который заявитель обязан депонировать в банке или у нотариуса перед началом процесса регистрации предприятия, и проч. Такие показатели, возможно, более важны, чем итоговый индекс, для анализа организации административных процедур и выбора направлений их совершенствования в отдельной стране.

Индекс построен таким образом, что страны с высокой предпринимательской активностью и низким уровнем коррупции характеризуются более высоким рейтингом «Ведение бизнеса».

Неправительственная организация «Всемирный экономический форум» с 2004 г. в рамках своего ежегодного доклада рассчитывает **Индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index)**. Агрегатный индекс включает оценки множества элементов, характеризующих экономическое развитие стран. Государственное управление выступает лишь одним из них.

Методология расчета индекса довольно часто и существенно менялась, что препятствует анализу исторических данных. В одной из последних версий методики расчета индекса рассматриваются четыре базовых составляющих (институциональные условия, человеческий капитал, состояние рынков и инновационной системы). Эти составляющие разбиты на двенадцать элементов (институты, инфраструктура, использование ИТ, макроэкономическая стабильность,

² Подробнее о методологии расчета индекса (Doing Business) см.: <http://www.doingbusiness.org/Methodology>.

состояние здоровья нации, развитие навыков и квалификации, общий размер рынка, состояние продуктовых рынков и рынка труда, а также финансовой системы, динамичность бизнеса, инновационный потенциал).

Госуправление анализируется с институциональной точки зрения по таким аспектам, как обеспечение безопасности, независимость правовой системы, прозрачность бюджетной системы, бремя и эффективность регулирования, развитие систем гражданского участия, распространенность коррупции, состояние публичного сектора, соблюдение прав собственности, способность правительства обеспечить стабильность и устойчивость развития, умение реагировать на вызовы.

Большое значение придается развитию систем участия, включая технологии электронного участия (E-Participation index), наличие открытых данных, электронных услуг.

При расчете индекса используются данные об открытости бюджетной системы, наличии механизмов так называемого народного бюджета (Citizens Budget), доступности отчетов аудиторских заключений. Относительно новым аспектом является анализ долгосрочных целей правительства, умение следовать им в меняющихся условиях развития.

Расчеты агрегатного индекса и субиндексов построены на открытых данных различных организаций и исследовательских групп, а также на результатах опросов предпринимательского сообщества и экспертных оценках [The Global Competitiveness Report, 2019, p. 610–632].

Индекс глобальной конкурентоспособности стран, с одной стороны, предполагает широкий охват факторов развития, дает многогранную картину условий экономического роста. С другой стороны, набор и значения показателей, их веса и методы, используемые при агрегировании, в значительной степени субъективны. Многие показатели являются результатом опросов, репрезентативность которых по отдельным странам может вызывать сомнения [Дик, Гуринов, Ковалев, 2013]. Однако это не отрицает значимости оценок Всемирного экономического форума как источника аналитической информации.

Единство методологии и идеологических основ, простота алгоритмов и ориентированность на доступные данные при расчете меж-

дународных индексов позволяют охватить большое число стран и сравнить их между собой. Однако очевидно, что каждая страна обладает индивидуальными экономическими, политическими, социокультурными особенностями, которые не отражены в универсальных методиках. Это накладывает ограничения на интерпретацию рейтингов и их использование в практике госуправления, в частности, в качестве целевых индикаторов. Данные международных рейтингов и анализ самих индексов могут служить лишь информационным фоном для более детального и предметного изучения ситуации в каждой отдельной стране.

2.2. Тематические рейтинги и оценки

Аналитические работы международных и национальных организаций, университетов и экспертных институтов, рассчитываемые ими индексы **зачастую носят специализированный характер и сфокусированы на отдельных характеристиках системы госуправления.** Специализация отражает идеологическую позицию, миссию организаций, предмет их исследования. Такого рода специализированных оценок довольно много. Рассмотрим лишь наиболее известные из них.

Широко известны доклады и индексы Фонда Бертельсмана, поддерживающего исследование развития демократии и рыночной экономики. В рамках этой тематики затрагиваются также вопросы государственной политики и управления, которые рассматриваются в рамках базового предположения о неразрывной положительной взаимосвязи демократического и экономического развития. Эта идеологическая позиция формирует ценностную шкалу и методологию определения рейтинга стран. Данный аспект исследований и оценок необходимо учитывать при их использовании, особенно в отношении стран, добившихся бурного экономического роста без демократических преобразований.

В докладах фонда представлены два индекса: **Индекс трансформации Бертельсмана (Bertelsmann Transformation Index, BTI** – для развивающихся стран) [BTI 2018 Country..., 2018] и **Индекс устойчивости госуправления (Sustainable Governance Indicators, SGI** – для развитых стран)³.

³ Более подробно об индексе (SGI) см.: <https://www.sgi-network.org/2018/>.

В соответствии с выбранными методологическими принципами индекс трансформации оценивает продвижение развивающихся стран в сторону развития демократических институтов и рынка. Это движение характеризуется множеством субиндексов, из которых наиболее близким к проблематике госуправления является, пожалуй, субиндекс способности к руководству (Steering Capability). Он оценивает, насколько политические установки воплощаются в действиях правительства, используемых им инструментах и стимулах.

К развитым странам применяются индексы устойчивости госуправления (Sustainable governance indicators), включающие индексы качества политики, демократических институтов и правительства (госуправления). Последний компонент так же, как и в предыдущем случае, включает оценку способности к руководству (Steering Capability), а также оценку подотчетности исполнительной власти (Executive Accountability).

В рамках оценки способности к руководству учитываются наличие стратегического видения, межведомственная координация, использование инструментов доказательной политики, качество взаимодействия исполнительных органов с другими ветвями власти, адаптивность управления. При этом условиями стратегической способности исполнительной власти считаются, например, наличие системы стратегического планирования, привлечение к разработке стратегий независимых экспертов и проч. Использование инструментов доказательной политики связывается с внедрением процедур оценки регулирующего и фактического воздействия (ОРВ и ОФВ), наличием консультирования с бизнесом и гражданами по вопросам регулирования. Экспертная оценка дается способности правительств достигать поставленных целей.

Оценка уровня подотчетности исполнительной власти основана на анализе возможностей участия граждан в управлении, взаимодействия правительства с партиями и группами интересов, наличия независимых надзорных органов. Например, обращается внимание на наличие института открытого правительства, его доступность для разных групп населения. Важным условием подотчетности выступает возможность эффективного надзора над правительством и его ведомствами со стороны законодателей, открытость информации для СМИ⁴.

⁴ Развернутая характеристика индекса и методика расчета его элементов приводятся на портале <https://www.sgi-network.org/2019/>.

С 2010 г. институт качества госуправления университета Гётеборга (the Quality of Government Institute of Gothenburg University) рассматривает **Европейский индекс качества госуправления (The European Quality of Government Index – EQI)**. Особенность данного индекса состоит в том, что он определяется на субнациональном (региональном) уровне для стран Европейского союза. Качество управления рассматривается как величина, зависящая от восприятия гражданами качества предоставления публичных услуг и уровня коррупции. Индекс позволяет выявить различия внутри стран, сравнить отдельные регионы разных стран между собой. Так, анализ индекса показал более высокую дифференциацию регионов по EQI в странах с более низким общим значением индекса. Таким образом, можно сказать, что низкое качество госуправления сопровождается большим неравенством по качеству публичных услуг и уровню коррупции [Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014; Charron, Lapuente, 2018; Charron, Lapuente, Annoni, 2019].

Впервые индекс EQI был рассчитан в 2010 г. за счет средств Европейской комиссии. Расчеты были повторены в 2013 и 2017 гг. Данные для расчета индекса собирались на основе широкого опроса граждан. В настоящее время опросы более 200 тыс. человек проводятся более чем в двухстах регионах стран Евросоюза. При этом в сферу рассматриваемых услуг включаются услуги образования, здравоохранения, правовой системы, налоговой службы⁵.

Отдельные характеристики госуправления отражены в **Индексе экономической свободы (The Index of Economic Freedom)**, который ежегодно рассчитывается Фондом «Наследие» (Heritage Foundation)⁶. Методологическая направленность индекса понятна из его названия. Экономическая свобода, понимаемая как свобода рынка при минимально необходимом вмешательстве государства, рассматривается как главное условие не только экономического процветания, но и решения социальных задач. В рамках данной парадигмы любая деятельность государства ограничивает экономическую свободу и ав-

⁵ Более подробно об индексе (EQI) см.: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance/; <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index>.

⁶ Более подробно об индексе (The Index of Economic Freedom) см.: <https://www.heritage.org/index/>.

тономию индивидов. Однако такое ограничение допустимо для обеспечения безопасности общества и правопорядка, других общественных благ.

Экономическая свобода оценивается через призму монетарной, торговой и фискальной политики, развития банковской сферы, состояния инвестиционного климата и государственного регулирования, механизмов формирования зарплат и ценообразования, соблюдения имущественных прав, наличия и значимости «черного» рынка.

Индекс состоит из четырех компонентов. Во-первых, это оценка правоприменения – «верховенство права» (Rule of law), трактуемое как эффективность правовой системы, независимость суда, защита прав собственности, целостность государственной системы и отсутствие коррупции, неформальных платежей, прозрачность формирования госполитики. Во-вторых, оценка величины госсектора (Government size) – налоговое бремя, госрасходы, налоговый режим и проч. В-третьих, эффективность регулирования (Regulatory efficiency) – свобода предпринимательства и рынка труда, наличие административных барьеров и т.п. В-четвертых, анализ открытости рынка (Market openness) – свобода торговли и инвестиций, стабильность валюты, рыночное ценообразование и проч.

Индекс экономической свободы рассчитывается ежегодно с 1995 г. В 2020 г. Российская Федерация заняла в рейтинге экономической свободы 94-е место из 180 стран. Значение индекса для России составило 61, что соответствовало среднемировому значению, то есть страна была признана экономически относительно свободной (moderately free). Для сравнения, Украина с индексом 54,9 оказалась в числе экономических относительно несвободных стран (moderately unfree).

Информационной базой индекса являются данные World Bank, World Economic Forum и других организаций, результаты международных и национальных социологических опросов. Заимствование информации из широко известных баз данных – довольно распространенная практика при построении специальных индексов.

При оценке качества госуправления большое внимание во всем мире уделяется коррупции, а наиболее известной организацией, долгие годы ведущей наблюдение в этой области, является «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International), разрабатывающая

соответствующий индекс. **Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index – CPI)** используется для оценки ее масштабов и распространенности в различных странах, позволяет отслеживать динамику этого негативного явления.

Характерно название индекса. Используемое в нем слово «восприятие» (perception) говорит о различном отношении к проявлениям коррупции в разных странах в зависимости от уровня их экономического, культурного, правового развития. Одни и те же факты могут в одних странах рассматриваться как коррупция, а в других — как обычай, допустимая повседневная практика.

Первоисточниками информации для расчета индекса служат опросы предпринимателей и экспертов, взаимодействующих с государственным сектором. При этом необходимо наличие как минимум трех источников данных о стране, отвечающих требованиям принятой методики.

Недостатки индекса традиционны для такого рода оценок и связаны со сложностью обеспечения репрезентативности выборки интервьюируемых предпринимателей, аналитиков и экспертов. Отмечается также высокая степень его политизированности, недостаточный учет специфических коррупционных практик, высокая корреляция показателей, используемых в расчетах индекса, частое обновление методики расчета [Квон, 2015, с. 73].

В 2019 г. Россия в рейтинге ИВК заняла 137-е место из 180 стран. При этом, например, Украина оказалась на 126-м месте.

В Российской Федерации принят ряд антикоррупционных практик. С 2009 г. проекты нормативных правовых актов проходят антикоррупционную экспертизу, цель которой — выявить коррупционные риски на этапе подготовки законов. Основанием для такой экспертизы служат Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», включающие соответствующие правила и методику. Лица, участвующие в подобной экспертизе, должны пройти аккредитацию в соответствии с приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации

юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность».

Ключевая роль среди экономических инструментов государственного управления принадлежит бюджету. Современные бюджетные практики большое внимание уделяют открытости бюджета, возможности участия граждан в выборе приоритетных направлений госрасходов. Международное партнерство в сфере открытого бюджета (the International Budget Partnership's Open Budget Initiative) подготавливает соответствующие обзоры и способствует развитию доступа к бюджетной информации, подотчетности бюджетных систем.

Международный обзор открытости бюджета (The Open Budget Survey) впервые был подготовлен в 2006 г.⁷ В рамках этого обзора публикуется **Индекс открытости бюджета (The Open Budget Index)**, являющийся результатом обработки опросов о степени широты и достоверности бюджетной информации.

При построении индекса учитываются доступность для общественности различных документов (бюджетное послание, предложения ведомств, проект бюджета и утвержденный бюджет, промежуточные и итоговый отчеты), их информационная полнота, наличие открытых данных. Оценивается также возможность участия представителей гражданского общества в бюджетном процессе на стадии принятия, исполнения и оценки реализации бюджета. Рассматривается вовлеченность законодателей и счетных палат стран в бюджетный процесс.

В рейтинге по индексу открытости бюджета Россия находится в числе стран, где бюджетная информация представлена достаточно широко и достоверно. По итогам 2019 г. Россия лишь одну позицию уступила Франции и находится на одну позицию выше Канады. В то же время Китай причислен к странам с недостоверной бюджетной информацией и уступает Нигерии.

В 2014 г. международная неправительственная организация World Justice Project разработала **Индекс открытости правительства (Open**

⁷ Международный обзор открытости бюджета: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019-0>.

Government Index)⁸. Этот индекс рассчитывается на основе опросов и экспертных оценок по четырем составляющим: открытости правительственных данных для граждан; доступности информации о деятельности государственных органов для граждан и организаций; уровню развития гражданского участия в процессах принятия общественно значимых решений, включая механизмы общественного контроля; возможности реализации гражданами своих прав.

Важным направлением качественных сдвигов в госуправлении является развитие электронного/цифрового правительства. Для оценки продвижения в этой сфере используется соответствующий индекс (**The UN Global E-Government Development Index – EGDI**), разработка которого один раз в два года поддерживается департаментом экономики и социальной политики ООН⁹.

EGDI включает три составляющих: доступность и качество интернет-услуг (**Online Service Index – OSI**), уровень развития ИКТ-инфраструктуры и человеческого капитала.

Субиндекс онлайн-услуг (**OSI**) определяется путем обследования официальных правительственных порталов и веб-сайтов. При обследовании учитываются степень охвата и качество интернет-услуг, появление новых информационных технологий, наличие систем обратной связи. Оценивается полнота информации, представленной на правительственных веб-сайтах. Современные сайты должны иметь аудио- и видеовозможности и при необходимости быть многоязычными. Большое внимание уделяется клиентоориентированности и возможности комфортного цифрового взаимодействия с государственными органами, доступности онлайн финансовых и нефинансовых операций, наличию мобильных приложений.

В последнее время оценивается также создание сервисов для участия граждан в принятии решений, краудсорсинге предложений для обоснования политики и контроля достижения установленных целей и приоритетов.

Второй составляющей EGDI служит уровень развития ИКТ-инфраструктуры (**Telecommunication Infrastructure Index – ТИ**). Дан-

⁸ Более подробно об индексе (**Open Government Index**) см.: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015>.

⁹ Более подробно об индексе (**EGDI**) см.: <https://www.un.org/development/desa/publications/2018-un-e-government-survey.html>.

ный показатель отражает уровень распространенности интернета, широкополосной сети, объем мобильных подписок и проч.

Субиндекс человеческого капитала (Human Capital Index – HCI) определяется на основе данных об уровне грамотности взрослого населения, ожидаемой продолжительности обучения, среднем количестве лет обучения и т.п.

В рейтинге EGDI Россия в 2018 г. заняла 32-е место из более чем 190 стран. Это неплохой результат. Восхождение в верхнюю часть рейтинга началось с момента запуска портала государственных услуг в 2010 г., когда у России было лишь 59-е место. Развитие портала госуслуг, создание региональных порталов позволило уже в 2012 г. выйти на 27-е место. Однако в 2016 г. страна опустилась на 35-е место, так как в методику оценки официальных сайтов были добавлены критерии «многоканальность» и «мобильность», «предоставление услуг по жизненным ситуациям» и проч. Проекты создания порталов открытых данных, информации о разрабатываемых нормативных актах и их обсуждения, портала «Российская общественная инициатива» и других были уже реализованы. Относительно замедлилось развитие телекоммуникационной инфраструктуры. В итоге в 2018 г. положение стало улучшаться.

Очевидно, что в такой динамичной и инновационной области, как цифровизация госуправления, положение страны никогда не будет стабильным. Главное – не пропускать новшества и качественные сдвиги, намечающиеся в цифровизации.

В 2018 г. впервые была проведена **оценка уровня развития электронного правительства** в сорока городах мира. Первые три места заняли Москва, Кейптаун и Таллин. Этот индекс учитывал характеристики технического уровня инфраструктуры, качества и удобства сервисов (простота работы, скорость загрузки, доступность на мобильных устройствах и проч.), содержание открытой информации, а также наличие и разнообразие сервисов, ориентированных на вовлечение жителей в управление городом.

Необходимо также упомянуть об **Индексе электронного участия (E-Participation Index)**. Индекс оценивает степень использования гражданами средств электронного взаимодействия с органами власти и их участие в принятии решений. Он строится на результатах опросов граждан и отражает уровень электронного информирова-

ния, наличие сервисов по консультированию с гражданами и их участию в принятии решений.

Согласно отчету E-Government Survey 2018, Россия входит в группу стран с высоким индексом EPI (0,9213). За два года Россия поднялась в этом рейтинге на одиннадцать позиций, переместившись на 23-е место. При этом показатель интерактивного веб-присутствия органов государственной власти достиг 100%.

Сравнительную оценку устойчивости государственных институтов дает **Индекс уязвимости (хрупкости) государств (Fragile States Index)**, разрабатываемый Фондом мира¹⁰. По замыслу разработчиков, этот индекс характеризует способность (или неспособность) властей той или иной страны контролировать целостность территории, политическую, экономическую, социальную и демографическую ситуацию в стране. Он призван показать причины внутригосударственных конфликтов, которые связаны с неспособностью государств обеспечить легитимное принятие коллективных решений, обеспечить минимальный для современного общества набор общественных благ и услуг, соблюдать права человека и балансировать интересы национальных элит.

При составлении индекса выделяются экономические, политические и социальные показатели, характеризующие устойчивость государства. К экономическим относятся показатели неравномерности и нестабильности экономического развития, неравенства доходов. В число политических включены оценки, характеризующие открытость власти, степень свободы выборов, отсутствие политических репрессий.

Учитываются объем и качество публичных услуг и их доступность. Социальные показатели включают демографические характеристики, наличие беженцев. Дополнительно анализируются уровень безопасности, наличие социальных, расовых и иных конфликтов, влияние групповых и клановых элит на государственную политику, а также степень вмешательства других государств или внешних политических субъектов во внутренние дела страны.

Ограниченная репрезентативность экспертных опросов и политизированность индекса, как и в других аналогичных исследованиях, являются его слабой стороной. Тем не менее накопленная информа-

¹⁰ Более подробно об индексе (Fragile States Index) см.: <https://fragilestatesindex.org/about/>.

ционная база полезна для количественного и качественного анализа ситуаций в той или иной стране, проведения сравнительных исследований.

Первые места по FSI занимают такие страны, как Йемен, Сомали, Сирия, а последние – Финляндия, Норвегия, Швейцария.

В рейтинге по индексу FSI за 2019 г. Россия находилась на 73-м месте из почти 180 государств, «опередив» на одну позицию Индию. При этом Украина оказалась на 93-м месте, то есть менее «хрупким» государством, чем Россия и даже Китай (83-е место). Это лишний раз подчеркивает спорную объективность индекса. Наиболее низкие оценки в 2019 г. были присвоены России по соблюдению гражданских прав (на уровне Гвинеи Биссау, Камеруна, Эфиопии), по этой оценке Россия оказалась даже в менее выгодном положении, чем Венесуэла [FFP, s. a.].

Ряд российских НКО, профессиональных объединений организовали и поддерживают собственные мониторинги и оценки отдельных сфер госуправления, связанных с их профилем деятельности.

Одной из таких организаций является Агентство стратегических инициатив¹¹, которое проводит расчет **Национального рейтинга состояния инвестиционного климата** в субъектах Российской Федерации, включая оценку условий ведения бизнеса, и определяет лучшие практики государственного управления в этой области.

При составлении рейтинга рассматриваются такие характеристики госуправления, как состояние законодательства и регуляторной среды (порядок регистрации предприятий, получения разрешений, регистрация и соблюдение прав собственности, и проч.).

Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) ежемесячно оценивает **Индекс деловой среды**¹², построенный на субъективной оценке предпринимательской деятельности и экономической ситуации в целом, получаемой путем анкетирования компаний – членов РСПП. Одним из его субиндексов является **Индекс В2G**, отражающий взаимоотношения бизнеса с финансово-кредитными институтами и госорганами. Высокая частота сбора информации позволяет исполь-

¹¹ Официальный сайт Агентства стратегических инициатив (АСИ) <https://asi.ru/>.

¹² Более подробно об Индексе деловой среды РСПП см.: <http://рспп.рф/activity/analytics/indeks-delovoy-sredy-v-sentyabre-2020-goda/>.

зовать его для оперативного анализа настроений крупного и среднего бизнеса, восприятия им мер государственного регулирования.

2.3. Оценки в системе государственного управления

Правительства многих стран используют показатели результативности при разработке административных реформ, контроля качества исполнения административных процессов и организации государственных услуг. В планах и программах применяются показатели, отражающие развитие отдельных сфер госуправления – электронного правительства, сервисов «одного окна», удовлетворенности качеством госуслуг. Зачастую такие показатели связаны с системой административных и финансовых стимулов и отражаются в составе соответствующих соглашений.

В российской практике применение таких показателей связано с началом в 2000-х гг. административной и ряда других институциональных реформ. Разработка и реализация программ реформирования потребовала выработки оценок успешности продвижения по пути преобразований. Например, в Концепции административной реформы 2006–2010 гг. [Правительство Российской Федерации, 2005] были использованы показатели удовлетворенности качеством оказания государственных услуг, снижения связанных с административными барьерами издержек бизнеса, улучшения показателей России в WGI.

В соответствии с Концепцией административной реформы 2006–2010 гг. показатель удовлетворенности граждан качеством оказания государственных услуг должен был вырасти с 14% в 2004 г. до 70% в 2010 г., а уровень издержек бизнеса, связанных с административными барьерами, снизиться с 8,5 до 3% от выручки предприятия.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» для оценки административных преобразований был утвержден новый набор показателей, из которого были исключены ранее используемые международные индексы и в то же время включены показатели, детально характеризующие качество обслуживания: доступность услуг в режиме «одного окна», предельное время ожидания услуги, количество необходимых посещений и проч.

В Указе Президента Российской Федерации № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» были установлены следующие показатели:

- а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. — не менее 90%;
- б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. — не менее 90%;
- в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. — не менее 70%;
- г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 г. — до 2;
- д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 г. — до 15 минут.

В Российской Федерации неоднократно принимались нормативные правовые акты об организации **оценки деятельности региональных и муниципальных органов исполнительной власти** [Правительство Российской Федерации, 2012; Президент России, 2008; 2017; 2021]. Все такого рода оценки базируются на измерении степени достижения показателей социально-экономического развития из утвержденного перечня. При этом сам перечень периодически меняется в зависимости от целей, определенных на федеральном уровне власти.

В российской практике используются также **отраслевые ведомственные оценки** отдельных составляющих госуправления. Например, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации организует оценку профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего [Минтруд России, 2016].

Министерство финансов Российской Федерации проводит мониторинг качества финансового менеджмента [Минфин России, 2020] в отношении главных распорядителей средств и главных администраторов доходов федерального бюджета, целью которого является минимизация бюджетных рисков и повышение стандартов финансового управления.

Качество финансового менеджмента главных распорядителей средств и главных администраторов доходов федерального бюджета оценивается Минфином России с использованием оценок соблюдения установленных правил и процедур (соблюдение правил планирования закупок; порядка предоставления документов для планирования бюджета, утверждения и ведения бюджетных смет; сроков доведения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств; исполнения бюджетной росписи, равномерность исполнения кассовых расходов и предоставления межбюджетных трансфертов; качество планирования доходов; и проч.). Оценивается также качество бюджетной отчетности, финансового аудита, управления активами [Минфин России, 2020].

На **портале Вашконтроль.рф** (<https://vashkontrol.ru/>) можно найти рейтинги органов исполнительной власти и внебюджетных фондов по степени удовлетворенности заявителей качеством оказания услуг. Эти рейтинги определяются на основе обобщения мнений граждан через их анкетирование на данном портале. Результаты мониторинга могут использоваться руководителями ведомств для анализа и принятия решений в отношении своих структурных подразделений.

2.4. Оценки рейтинговых агентств

Для оценки качества государственного управления могут быть использованы **рейтинги кредитоспособности** стран или суверенные рейтинги государственных ценных бумаг. Эти рейтинги разрабатываются рейтинговыми агентствами для информирования потенциальных инвесторов о кредитных рисках, вероятности дефолта по ценным бумагам, эмитированным государственными организациями, банками. Конечно, основное внимание при разработке таких рейтингов уделяется финансовым и экономическим факторам, но и характеристики политического климата, состояния институтов госуправления имеют значение.

Среди международных рейтинговых агентств наиболее известны Standard and Poor's (S&P), Moody's и Fitch. Наряду с ними суверенными рейтингами занимаются и российские агентства – АКРА (Аналитическое кредитное рейтинговое агентство), «Эксперт РА», Национальное рейтинговое агентство (НРА). Для проведения оценок рейтинговые агентства утверждают соответствующие методики.

Долговым обязательствам государств, региональных и местных правительств, как и другим ценным бумагам, присваиваются рейтинги по установленным шкалам, например, AAA – самый надежный рейтинг, D – дефолт, с промежуточными значениями BBB+, BBB, BBB–, BB, B и т.п.

В 2015 г. был принят и в 2017 г. вступил в силу закон «О деятельности кредитных рейтинговых агентств», согласно которому национальные кредитные рейтинги могут присваивать только агентства, аккредитованные Центральным банком Российской Федерации. Аккредитацию получили несколько российских агентств, включая АКРА, «Эксперт РА», «Национальные кредитные рейтинги» (НКР) и Национальное рейтинговое агентство (НРА), а также филиалы S&P, Fitch и Moody's.

Объективность оценок рейтинговых агентств зачастую подвергается сомнению. С одной стороны, эти агентства работают на конкурентном рынке и заинтересованы в надежности своих оценок. Это заставляет их проводить детальный и объективный анализ, так как в противном случае инвесторы не будут пользоваться их информационными продуктами.

С другой стороны, в условиях быстро меняющейся и трудно предсказуемой конъюнктуры при всем желании сложно гарантировать точность прогноза. Тем не менее можно предположить, что ответственность рейтинговых агентств за точность и объективность оценок выше, чем у ранее перечисленных некоммерческих организаций, поскольку от этого зависит их экономическое состояние и положение на рынке.

В 2007 г. ведущие рейтинговые агентства выставили завышенные рейтинги по ипотечным облигациям, что усилило последствия финансового кризиса 2008–2010 гг. На объективности международных рейтинговых агентств могло сказаться и изменение источников финансирования их деятельности. Если до 1970-х годов составление

рейтингов оплачивалось в основном инвесторами, то позже их место отчасти заняли эмитенты ценных бумаг, в том числе правительства, региональные и муниципальные власти, естественным желанием которых является улучшение своего имиджа среди инвесторов.

Рейтинговые агентства, как правило, анализируют такие характеристики политической системы и госуправления, как наличие сдержек и противовесов в отношениях между властными институтами, уровень коррупции, состояние подотчетности государственных ведомств. Негативными факторами признаются непрозрачность принятия решений, отсутствие четких правил и предсказуемости при смене руководства страны. Важными аспектами изучения являются соблюдение равенства перед законом, объективность правоприменения, соблюдение условий контрактов. Учитываются достоверность и доступность информации, независимость и объективность органов статистики и средств массовой информации. Во внимание принимается и уровень доверия к правительству и главе государства.

Например, «Эксперт РА» утвердило Методологию присвоения рейтингов кредитоспособности суверенным правительствам [Эксперт РА, 2020], в которой излагаются критерии оценки уровня институционального развития государства. К ним относятся: предсказуемость государственной политики и эффективность принятия решений, соблюдение прав собственности, то есть отсутствие фактов принудительной приватизации, конфискации имущества, уголовных преследований, инициированных в целях смены собственника. Учитывается уровень развития «гражданского общества и разграничения ветвей власти, а также чрезмерная концентрация полномочий на одном лице».

Качество деловой среды и легкость ведения бизнеса в стране оцениваются с учетом места страны в рэнкинге Doing Business Всемирного банка.

В числе так называемых стресс-факторов упоминается «вероятность радикальных политических изменений в краткосрочном периоде, вооруженный конфликт», а также международная изоляция страны, повышенная зависимость от государств-партнеров и международных институтов.

Каждой из оценок придается определенный вес. Так, всем факторам из раздела «Уровень институционального развития государства» дается 15%.

Оценивается также и кредитоспособность региональных и муниципальных органов власти. В соответствующей методике отражаются такие черты системы публичного управления, как качество стратегического планирования, реалистичность выполнения обозначенных целей, качество реализации программ социально-экономического развития, уровень прозрачности и раскрытия информации [Эксперт РА, 2019].

Таким образом, характеристики государственных институтов наряду с финансово-экономическими показателями являются важным объектом анализа рейтинговых агентств, а сами рейтинги могут служить косвенной оценкой качества госуправления в стране.

Заключение

Различные исследования и оценки качества государственного управления дают обширную информацию для выявления лидеров и аутсайдеров, изучения лучшей и худшей практики, а также факторов эффективного госуправления. При этом необходимо учитывать особенности и недостатки используемых индексов и рейтингов.

Общая для большинства индексов методологическая проблема состоит в их идеологической «привязанности». За эталон принимается определенная модель организации государства и его взаимоотношений с гражданским обществом, которая на самом деле может быть приемлема для одних стран и не подходить другим с учетом разного уровня развития, актуальности целей и задач развития. Очевидно, что понимание оптимальной системы государственного управления будет различаться для развитых стран с рыночной экономикой, стран с переходной экономикой или иными моделями экономического развития.

Большие различия во взглядах на роль и функции правительства могут быть связаны с культурно-историческими особенностями стран. История одних стран складывалась в условиях централизации власти, патерналистского отношения государства к гражданам, в других странах преобладал индивидуализм, дух предпринимательства,

самоуправление. Даже если один тип государственных институтов исторически оказался более успешным в одной стране, это не означает, что их можно быстро и безболезненно имплантировать в систему других стран.

Все это говорит об относительности оценок качества госуправления. Вместе с тем их наличие делает дискуссию о качестве исполнительной власти более предметной, позволяет доказательно подходить к поиску новых технологий и инструментов управления и в конечном счете способствует достижению большей рациональности в организации и работе правительства.

Литература

Ананьин О.И., Воейков М.И., Гловели Г.Д. и др. (2018) На пути к новой экономической теории государства / под ред. А.Я. Рубинштейна. М.: ИЭ РАН.

Афанасьев М.П., Афанасьев Я.М. (2009) Методические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. Подходы к его тестированию // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С. 47–70.

Ахременко А., Горельский И., Мельвиль А. (2019а) Как и зачем измерять и сравнивать государственную состоятельность разных стран мира? Опыт эмпирического исследования // Полис. Политические исследования. № 3. С. 49–68.

Ахременко А., Горельский И., Мельвиль А. (2019б) Как и зачем измерять и сравнивать государственную состоятельность разных стран мира? Теоретико-методологические основания // Полис. Политические исследования. № 2. С. 8–23.

Барабашев А.Г., Макаров А.А., Макаров И.А. (2019) О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 7–38.

Ведомости. (2017) Как измерить государство – 2 <<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/11/14/741701-skolko-gosudarstva>>.

Всемирный банк. Doing Business. Рейтинг стран <<https://russian.doingbusiness.org/ru/rankings?region=europe-and-central-asia>>.

Государственная дума Российской Федерации. (2016) Справка о количестве государственных учреждений в разрезе главных распорядителей средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2016 г.

<[http://asozd2.duma.gov.ru/work%5Cdz.nsf/ByID/9C87DD61B099752943257FFC003A87B4/\\$File/21 Приложение Кол-во ГУ.pdf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work%5Cdz.nsf/ByID/9C87DD61B099752943257FFC003A87B4/$File/21%20Приложение%20Кол-во%20ГУ.pdf?OpenElement)>.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.

Дик А., Гуринов Е., Ковалев М. (2013) Оценка международной конкурентоспособности стран по методике Всемирного экономического форума // Наука и инновации. № 11. С. 27–31.

Кауфманн Д., Краай А., Зойдо-Лобатон П. (1999) Значение государственного управления // НИР 2196. Всемирный банк (октябрь).

Квон Д.А. (2015) Индекс восприятия коррупции: оценка методологии // Власть. С. 72–76.

Минтруд России. (2016) Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего.

Минфин России. (2020) Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18 июня 2020 г. № 112н «Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента».

Правительство Российской Федерации. (2005) Распоряжение от 25 октября 2005 г. № 1789-р (ред. от 10 марта 2009 г.) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».

Правительство Российской Федерации. (2012) Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации. (2020а) Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1829 «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации. (2020б) Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющи-

еся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным служб и федеральным агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».

Президент России. (2008) Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Президент России. (2012) Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Президент России. (2017) Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Президент России. (2021) Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

РБК. (2019) МВФ оценил долю государства в российской экономике в 33% <<https://www.rbc.ru/economics/12/03/2019/5c879e0c9a79472f59316a90>>.

РБК. (2020) Пенсионный фонд урезает аппетиты <<https://www.rbc.ru/newspaper/2020/09/15/5f5f37ee9a7947c519e5e5b4>>.

Россия в цифрах 2019. (2019) Краткий статистический сборник. М.: Росстат.

Росстандарт. (2012) Приказ Росстандарта от 16 октября 2012 г. N 505-ст (вместе с «Пояснениями к позициям ОКОПФ»).

Сухарев О.С., Нехорошев В.В. (2011) Закон Вагнера и модели развития экономики // Экономический анализ: теория и практика. № 21 (228). С. 2–10.

Танци В. (2018) Правительство и рынки: Меняющаяся экономическая роль государства. М.: Изд-во Института Гайдара.

Финансы России. (2018) Статистический сборник. М.: Росстат.

Эксперт РА. (2019) Методология присвоения рейтингов кредитоспособности региональным и муниципальным органам власти Российской

Федерации <<https://raexpert.ru/docbank//19f/9a3/334/b6700468ac19d78ea8cd08c.pdf>>.

Эксперт РА. (2020) Методология присвоения рейтингов кредитоспособности суверенным правительствам <<https://raexpert.ru/docbank//f86/acf/95d/52164a761f4019e06b73bdb.pdf>>.

Bach S., Bordogna L. (2011) Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies // *Int. J. Hum. Resour. Manag.* Vol. 22. Iss. 11. P. 2281–2294.

BTI 2018 Country Report – Myanmar. (2018) Bertelsmann Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2014) Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States // *Reg. Stud.* Vol. 48. Iss. 1. P. 68–90.

Charron N., Lapuente V. (2018) Quality of Government in EU Regions: Spatial and Tem-Poral Patterns // *QoG Working Paper Series 2018:2.*

Charron N., Lapuente V., Annoni P. (2019) Measuring quality of government in EU regions across space and time // *Pap. Reg. Sci.* Vol. 98. Iss. 5. P. 1925–1953.

Eurostat. Public employment – France <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_France&oldid=369054>.

OECD iLibrary. (s. a.) General government <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/general-government/indicator-group/english_cc9669ed-en>.

OECD. (2019a) *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019b) *Recommendation of the council on public service leadership and capability*. OECD/LEGAL/0445: OECD Publishing.

The Fund for Peace (FFP). *Fragile States Index. Analytics* <<https://fragilestatesindex.org/analytics/>>.

The Global Competitiveness Report 2019. (2019) / K. Schwab (ed.). Cologny/ Geneva: World Economic Forum.

Препринт WP8/2021/02
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Клименко Андрей Витальевич,
Ларионов Александр Витальевич,
Минченко Ольга Сергеевна

**Сфера государственного управления
и ее основные характеристики**

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 ¹/₁₆. Тираж 15 экз. Уч.-изд. л. 2,5.
Усл. печ. л. 2,6. Заказ № . Изд. № 2484

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Измайловское шоссе, 44, стр. 2
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»