

## К ВОПРОСУ О ВЗАИМОСВЯЗИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ<sup>1</sup>

**Добролюбова Е.И.<sup>2</sup>**

### Аннотация

*Качество государственного управления все чаще рассматривается как важный, если не основной, фактор экономического роста и повышения качества жизни. Между тем само понятие «качества государственного управления» рассматривается разными исследователями в зачастую противоположных ракурсах, а эмпирические исследования по выявлению взаимосвязи показателей качества государственного управления и социально-экономического развития далеко не всегда свидетельствуют о значительной корреляции между этими явлениями.*

*Статья дополняет академическую дискуссию результатами анализа взаимосвязи между показателями результативности государственного управления Всемирного банка и индексом человеческого развития (ИЧР) Программы развития ООН, агрегирующим показатели (за 2000–2018 гг. в 172 странах мира) ожидаемой продолжительности жизни, продолжительности обучения и уровня жизни. Показано, что взаимосвязь данных явлений в целом является сильной, носит долгосрочный характер и возрастает во времени. При этом она существенно выше в странах с высоким уровнем результативности государственного управления и ниже в странах, где этот уровень средний или низкий. Такие различия характерны и для большинства компонентов ИЧР, особенно для валового национального дохода на душу населения, зависимость которого от качества государственного управления носит нелинейный характер.*

*Выявленные различия в степени взаимосвязи результативности государственного управления и человеческого развития по группам стран и компонентам ИЧР свидетельствуют о двустороннем характере данной взаимосвязи. Так, высокий уровень человеческого капитала, достигнутый в том числе и благодаря высо-*

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

<sup>2</sup> Добролюбова Елена Игоревна – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

кому качеству государственного управления, становится основой для дальнейшего повышения результативности государственных институтов.

*Неоднородность полученных результатов показывает, что использование исключительно субъективных оценок является недостаточным для измерения качества государственного управления и его динамики. Необходимо совершенствование действующих подходов к оценке результативности государственного управления на основе более полного учета его конечных результатов, отражающих ключевые компоненты человеческого развития.*

**Ключевые слова:** индекс человеческого развития; качество государственного управления; оценка; результативность государственного управления; социально-экономическое развитие.

## Введение

На протяжении последних десятилетий и в России, и за рубежом повышение качества государственного управления рассматривается как ключевой фактор социально-экономического развития. Низкое качество институтов и недостаточное внимание к реформам государственного управления – основная причина снижения темпов экономического роста в развивающихся странах (Ослунд, 2014). Эксперты (см.: Кудрин и Гурвич, 2014) и руководство страны (Медведев, 2018) рассматривают развитие системы государственного управления как ключевой компонент «новой модели экономического роста».

Одновременно возрастают и вызовы для современного государственного управления, связанные как с процессами глобализации, в том числе в экономической и финансовой сфере, так и с цифровой трансформацией экономики и общества. Далеко не всегда даже развитые европейские государства на практике способны действительно реагировать на такие вызовы (Politt, 2014). Это позволяет говорить о кризисе государственного управления и необходимости выработки новой парадигмы его развития (Барабашев, 2016).

Итак, ожидания от повышения качества государственного управления высоки, а условия функционирования государственного аппарата усложняются. При этом до сих пор в российской и зарубежной литературе и практике не выработаны единые подходы к определению понятия «качество государственного управления». Значительно варьируются методология и практика измерения качества государственного управления, выдвигаются и обосновываются различные предположения и гипотезы относительно наличия и направлений взаимосвязи между качеством государственного управления и показателями социально-экономического развития.

Настоящее исследование призвано дополнить ведущуюся академическую дискуссию анализом взаимосвязи показателя индекса результативности государственного управления Всемирного банка и показателя индекса человеческого развития ООН, объединяющего ключевые характеристики человеческого капитала, такие как: ожидаемая продолжительность жизни,

продолжительность обучения и уровень жизни (валовой национальный доход на душу населения).

В основе исследования – гипотеза о наличии прямой взаимосвязи между данными показателями, поскольку более высокое качество государственных услуг и государственной политики в сфере образования и здравоохранения способствует росту продолжительности жизни населения, а также повышению доступности и длительности обучения. Результативное государственное управление предполагает и поддержку экономического развития, следствием которой является рост валового национального дохода, в том числе, на душу населения.

В первой части исследования рассматриваются действующие подходы к определению и измерению качества государственного управления. Далее приведен краткий обзор эмпирических исследований, посвященных анализу взаимосвязи показателей качества государственного управления и социально-экономических показателей. В третьей части статьи представлен анализ взаимосвязи индекса результативности государственного управления и индекса человеческого развития ООН, выполненный на основе данных по 172 странам в 2000–2018 гг. В заключении содержится обсуждение основных полученных результатов и сформулированы рекомендации по итогам исследования.

## Качество государственного управления: подходы к определению и измерению

Несмотря на растущий интерес к измерению качества государственного управления и его влияния на социально-экономическое развитие, в литературе сохраняются различные подходы к определению качества государственного управления и, соответственно, к его оценке.

Так, согласно парадигме «нового государственного управления» качество государственного управления ассоциируется прежде всего с качеством оказания государственных услуг и восприятием граждан как «клиентов» государства (Pollit & Dan, 2011). С «новым государственным управлением» зачастую связывают и распространение подходов «общего менеджмента качества» (total quality management), в том числе адаптацию данной модели для сектора государственного управления путем создания общей рамочной структуры оценки (common assessment framework). Данная модель ориентирована на оценку качества управления на уровне организации и получила достаточно широкое распространение, прежде всего, в Европе в бюджетных организациях и органах местного самоуправления (Vakalopoulou et al., 2013). Дальнейшее продвижение данного подхода нашло отражение в призывах к внедрению «процессного подхода» к государственному управлению, продвигаемого в контексте цифровизации государственного управления (Маслов и др., 2018). Однако нельзя не отметить и справедливую критику данного подхода, связанную как с неоправданным сужением сферы государственного управления до оказания государственных услуг (в ущерб другим видам государственных функций по выработке государственной политики, госу-

дарственному регулированию, осуществлению государственного контроля (надзора) и т.д.), так и с отождествлением понятий «качество менеджмента», «качество (государственного) управления» и концепции «менеджмент качества» (Братченко, 2019).

Примечательно, что в зарубежной литературе узость «традиционного» подхода, отождествляющего качество государственного управления с качеством государственных услуг, была выявлена уже давно. Еще в 2003 г. Т. Бовер и Е. Лёфлер отмечали, что при оценке качества государственного управления все большее внимание уделяется оценке качества жизни и совершенствованию процессов управления (Bovaird & Löffler, 2003). В этом смысле возврат к узкому пониманию качества государственного управления только как качества государственных услуг вряд ли можно считать новым и оправданным.

Одним из широко разделяемых в зарубежной литературе является подход, при котором качество государственного управления основывается на достижении наиболее значимых результатов в повышении качества жизни и в соблюдении ключевых требований к качеству процессов государственного управления (Bovaird & Löffler, 2007; Gisselquist, 2014). Таким образом, оценка качества государственного управления должна учитывать как конечные общественно значимые результаты, так и качество управленческих процессов, обеспечивающих их достижение.

Проведение таких оценок, в частности, предполагает учет уровня удовлетворенности граждан качеством оказания государственных услуг и оценку степени доверия государственным органам. Ранние исследования таких подходов подчеркивали ограничения в интерпретации результатов и сложности измерения этих показателей (Bouckaert & Van de Walle, 2003). Тем не менее за последнее десятилетие практика оценки гражданами качества предоставления государственных услуг стала неотъемлемым компонентом оценки качества государственного управления и в зарубежной (Wang, 2010; Charron et al., 2019), и в российской практике (Южаков и др., 2016а). Получила развитие и методологическая основа исследований по оценке доверия к государственному управлению (OECD, 2017).

Следует отметить, что в зарубежной литературе есть и иные подходы к пониманию и оценке качества государственного управления, во многом отражающие принципы «рациональной бюрократии» и «веберовского государства». Так, Ф. Фукуяма предлагает учитывать при оценке качества управления в органах исполнительной власти только показатели, характеризующие потенциал управления (ресурсы и профессионализм кадров) и независимость государственных служащих (Fukuyama, 2013). В развитие данного подхода Дж. Холт и Н. Маннинг предлагают дифференцировать оценку качества государственного управления на уровне центрального правительства и на уровне органов власти, осуществляющих непосредственное оказание государственных услуг либо организацию их предоставления (Holt & Manning, 2014).

Другие авторы как ключевой критерий качества государственного управления рассматривают незаинтересованность (независимость) госу-

дарственных органов и отсутствие необоснованных преференций тем или иным гражданам или организациям при оказании государственных услуг (Rothstein & Teorell, 2013). Практическое применение данного подход нашел в рамках Европейского индекса качества государственного управления, рассчитываемого Институтом качества государственного управления Университета Готенбурга (Швеция). Расчет проводится на основе социологических опросов граждан стран Европейского союза, в рамках которых выявляется оценка гражданами коррупции, качества оказываемых государственных услуг и незаинтересованности государственных органов при их оказании. До настоящего времени опросы проводились в 2010, 2013 и 2017 гг., а результаты репрезентативны на уровне регионов стран ЕС (Charron et al, 2019).

Однако в целом подходы Ф. Фукуямы и его последователей, а также Б. Ротштейна и Дж. Теорелла значительно ограничивают понимание государственного управления. Наличие профессиональной и незаинтересованной государственной службы, безусловно, является необходимым фактором для ограничения коррупции, однако само по себе не гарантирует ни высокого качества государственных услуг, ни достижения целей государственной политики и роста качества жизни. Так, недавние исследования взаимосвязи показателей независимости государственной службы и качества предоставления государственных услуг показали, что, несмотря на наличие взаимосвязи между данными явлениями в целом, степень взаимосвязи не одинакова для различных социальных групп получателей государственных услуг (Suzuki & Demircioglu, 2019).

Как отмечает Р. И. Ротберг, «хорошее государственное управление» означает достижение результатов: «если целью лидеров развивающегося и развитого мира является постоянное развитие их народов, тогда необходимо измерять фактически достигаемые результаты (что мы и должны понимать под государственным управлением), а не оценивать страны... в соответствии с восприятием качества их деятельности, восприятием их независимости... или степени их бюрократической автономии» (Rotberg, 2014).

Реализация такого подхода предполагает использование для оценки качества государственного управления статистических данных и характеризующих социально-экономическое развитие стран международных индексов, таких как ВВП и Индекс человеческого развития.

Подобные показатели, которые предлагается также дополнять характеристиками равенства в распределении доходов и экологическими оценками (Malul et al., 2009), отражают объективную (не основанную на экспертных оценках и социологических методах) оценку качества государственного управления. Частично такой подход реализован в рамках проекта Government at a Glance ОЭСР, предусматривающего включение в состав ключевых результатов государственного управления таких показателей, как «неравенство доходов населения» (в том числе с учетом налогообложения и социальных трансфертов), «уровень бедности», «продолжительность жизни» и т.д. (OECD, 2019).

Попытка синтеза и дальнейшего развития действующих моделей государственного управления предпринята в рамках разработки модели «результативного государства» (Южаков и др., 2014). В соответствии с данной моделью качество государственного управления предусматривает соблюдение требований обоснованности государственного вмешательства, его результативности и эффективности (Южаков и др., 2020).

При всем разнообразии подходов к определению качества государственного управления наибольшее распространение на практике получил подход Всемирного банка. Он с 1996 г. рассчитывает всемирные показатели государственного управления (WGI), включающие шесть индексов (гласность и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; результативность государственного управления; качество регулирования; верховенство закона и контроль коррупции). Данные показатели рассчитываются более чем для 200 стран мира на основании различных источников, в том числе социологических опросов и экспертных оценок (Kaufmann et al., 2011).

Подход Всемирного банка вызвал значительную критику как в зарубежной, так и в российской литературе (Araza, 2009). В частности, подвергалась сомнению валидность показателей WGI (Thomas, 2010). Выявленная в рамках эмпирических исследований значительная корреляция значений всех (Langbein & Knack, 2010) или большинства (Барабашев и др., 2019) измеряемых индексов наводит на вопросы о возможном дублировании предмета оценки. Использование в качестве источников WGI социологических и экспертных оценок вызывало вопросы с точки зрения субъективности получаемых результатов (Барциц, 2010). Тем не менее, несмотря на значительную критику, WGI получили широкое распространение в исследовательской литературе (Arndt, 2008; Merry et al., 2015), прежде всего, в связи с высокой периодичностью их формирования, а также с широким охватом стран, позволяющим проводить международные сопоставления, в том числе по отдельным регионам.

## Взаимосвязь государственного управления и социально-экономического развития: обзор литературы

Институциональная теория предполагает, что качество государственного управления оказывает значительное влияние на социально-экономическое развитие стран (Acemoglu et al, 2005; Rivera-Batiz, 2002). Однако результаты эмпирических исследований взаимосвязи качества государственного управления и социально-экономических показателей, проведенных за последние десятилетия, в целом неоднозначны.

Так, исследования Азиатского банка развития показывают, что качество государственного управления оказывает значительное влияние на темпы экономического роста, особенно в развивающихся странах Азии, Ближнего Востока и Северной Африки. Причем наибольшее влияние на экономический рост оказывают результативность государственного управления, политическая стабильность, контроль коррупции и качество регулирования (Han et al., 2014).

Значительное влияние уровня контроля коррупции на темпы экономического роста демонстрируют и итоги исследований, не ограниченных отдельными регионами (Samarasinghe, 2018). Сопоставление данных о качестве государственного управления и социологических исследований по оценке качества жизни показывает, что повышение качества государственного управления влияет на рост качества жизни не меньше, чем рост макроэкономических показателей, таких как ВВП (Helliwell et al., 2014).

Другие авторы на основе эмпирических исследований указывают на высокую значимость факторов, оказывающих влияние на экономическое развитие и не связанных с качеством государственного управления, например, это такой фактор, как макроэкономическая стабильность (Pinar, 2015), а также географические и климатические факторы (Lloyd & Lee, 2018). Показатели качества государственного управления в разной степени коррелируют с показателями экономического развития в развивающихся странах Латинской Америки, Азии и других регионах. Это подтверждает гипотезу о наличии иных, не связанных с государственным управлением, факторов, влияющих на темпы роста в развивающихся странах (Mira & Hammadache, 2017).

На национальном уровне особый интерес представляют исследования взаимосвязи качества государственного управления и экономического развития в Китае. Так, статистический анализ данных китайских провинций за 1985–2005 гг. Р. Вилсона показывает, что ускорение экономического роста приводит к повышению качества государственного управления, тогда как улучшение качества государственного управления не приводит к повышению темпов экономического роста (Wilson, 2016). Исследования, основанные на более поздних данных (2001–2015 гг.), напротив, демонстрируют наличие влияния качества государственного управления как на темпы, так и на качество экономического роста. При этом авторы отмечают, что другие факторы, такие как человеческий капитал, в большей степени влияют на экономическое развитие, чем качество государственного управления (Liu et al., 2018).

В России некоторые межрегиональные исследования также подтвердили положительное влияние качества институтов на развитие малого и среднего предпринимательства и экономический рост (Yakovlev & Zhuravskaya, 2013). Тогда как по итогам других исследований корреляция показателей, характеризующих качество государственного управления, и показателей, отражающих экономическое развитие территорий, не подтвердилась (Kalinina et al., 2015).

Расчеты на основе данных стран БРИКС показали, что взаимосвязь показателей качества государственного управления и индекса человеческого развития в этих странах сильнее, чем взаимосвязь качества государственного управления и ВВП, что обусловлено, по мнению исследователей, более комплексным характером ИЧР (Marino et al., 2016). В этой связи представляется актуальным исследование взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития по более широкому кругу стран.

## Качество государственного управления и человеческое развитие: есть ли взаимосвязь?

Для анализа взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития использовались данные Всемирного банка и ООН.

Поскольку недавние исследования выявили значительную корреляцию между различными показателями WGI (Барабашев и др., 2019), для целей анализа были взяты данные по одному из этих показателей – индексу результативности государственного управления – за 2000 г., 2010 г. и 2018 г.<sup>3</sup> В соответствии с методологией Всемирного банка, данный показатель призван отразить восприятие качества государственных услуг, государственной службы и степени ее независимости от политического давления, качества выработки государственной политики и ее реализации, а также степени приверженности правительства к реализации такой политики (Kaufmann et al., 2011). Значения индекса формулируются на основе 16 международных исследований, часть из которых носит региональный характер, и учитываются для соответствующих групп стран.

Таким образом, данный показатель интегрирует различные подходы к пониманию качества государственного управления, выработанные в рамках парадигм «веберовского государства» (в части оценки качества и независимости государственной службы), «нового государственного управления» (в части оценки качества государственных услуг) и «нового общественно-государственного управления» (в части оценки качества выработки и реализации государственной политики).

Для оценки уровня человеческого развития использовался рассчитываемый ООН Индекс человеческого развития за аналогичные годы (UNDP, 2019). Выбор данного показателя для проведения анализа обусловлен тем, что он учитывает как экономические параметры развития (валовой национальный доход на душу населения), так и социальные параметры (продолжительность жизни при рождении и продолжительность обучения). Данные параметры могут рассматриваться как конечные результаты реализации социально-экономической политики государства.

В состав выборки было включено 172 страны, по которым есть данные о значениях обоих исследуемых показателей за все рассматриваемые годы.

Стартовой гипотезой исследования является наличие прямой связи между рассматриваемыми явлениями: высокое качество государственных услуг и государственной политики, оцениваемые в рамках показателя результативности государственного управления, должны обеспечивать доступность и качество образования и здравоохранения и, следовательно, повышение продолжительности жизни, доступности и продолжительности обучения. Способность государства к выработке и реализации качественной государственной политики должна способствовать и росту валового национального дохода на душу населения.

<sup>3</sup> Данные размещены на специализированном портале Всемирного банка. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения: 16.04.2020).



При этом можно ожидать, что в странах с относительно низким уровнем индекса результативности государственного управления такая зависимость будет выше в связи с «эффектом базы», когда даже незначительное повышение качества государственного управления в критически значимых сферах (прежде всего, в сфере образования и здравоохранения) может приводить к значимому росту параметров человеческого развития.

Поскольку влияние качества государственной политики и государственных услуг в сфере образования и здравоохранения носит лаговый характер и эффект от отдельных улучшений может наступать спустя значительный промежуток времени, целесообразно рассматривать взаимосвязь качества государственного управления и человеческого развития как в статике, так и в динамике. Для учета таких лаговых эффектов использованы данные за длительный период (2000–2018 гг.).

Основным методом исследования выступает корреляционный анализ данных, описывающих состояние и динамику рассматриваемых переменных, как в целом по выборке, так и по группам стран в зависимости от уровня результативности государственного управления.

Описательная статистика, характеризующая выборку включенных в исследование 172 стран, приведена в Таблице 1.

Таблица 1

### Описательная статистика выборки

Наименование показателя	Год	Минимум	Максимум	Диапазон	Среднее значение	Стандартное отклонение	Дисперсия
Индекс результативности государственного управления	2018	-2,24	2,23	4,47	0,02	0,977	0,961
	2015	-2,02	2,24	4,26	0,02	0,986	0,973
	2010	-1,74	2,24	3,98	0,00	0,992	0,991
	2005	-1,63	2,13	3,76	-0,02	0,991	0,983
	2000	-2,23	2,20	4,43	0,02	0,994	0,994
Индекс человеческого развития	2018	0,377	0,954	0,577	0,720	0,152	0,023
	2015	0,360	0,948	0,589	0,712	0,153	0,023
	2010	0,319	0,942	0,622	0,687	0,158	0,025
	2005	0,283	0,932	0,649	0,659	0,166	0,028
	2000	0,253	0,917	0,663	0,629	0,170	0,029

*Источник:* Здесь и далее, если не указано иное, составлено автором.

Результаты проведенного анализа позволили выявить высокий уровень корреляции индекса результативности государственного управления и индекса человеческого развития в 2000, 2010 и 2018 гг. При этом выявлена тенденция к некоторому усилению данной взаимосвязи: если в 2000 г. коэффициент корреляции двух рассматриваемых показателей составлял 0,767, то в 2010 г. – 0,809, а в 2018 г. – 0,849 соответственно.

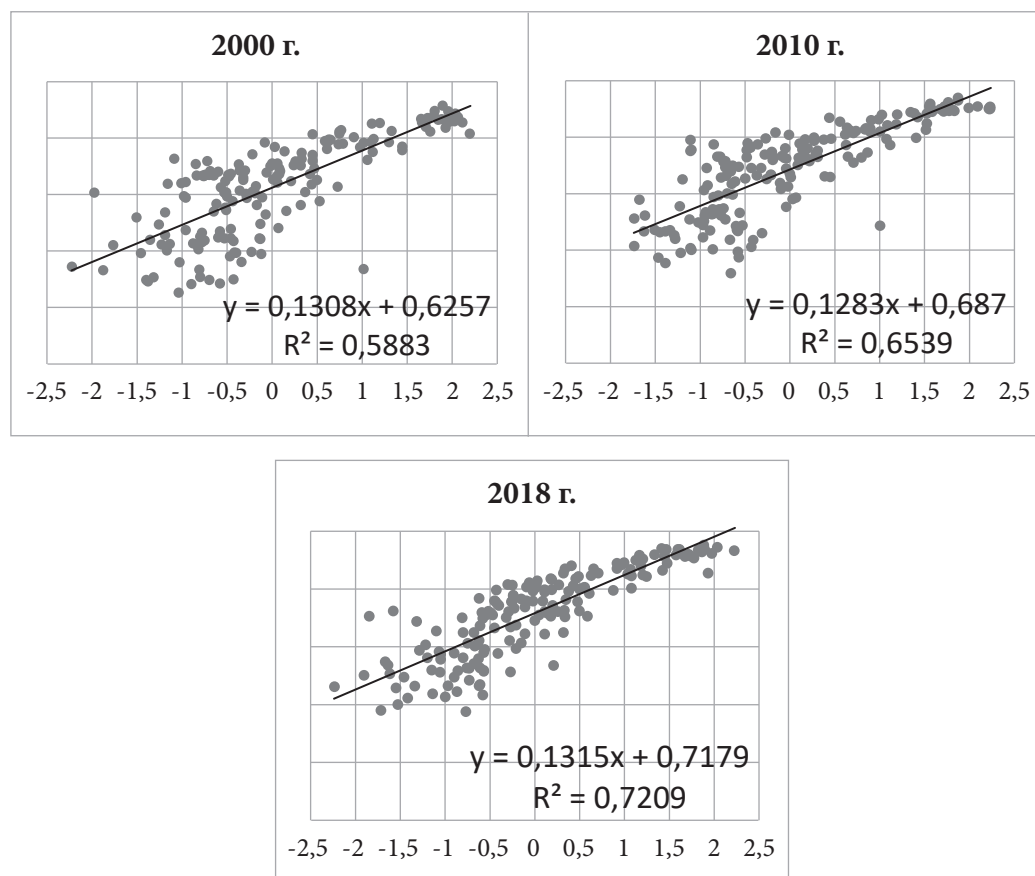
Тенденция некоторого усиления взаимосвязи следует и из анализа диаграмм рассеяния (рис. 1). Так, во все рассматриваемые годы отмечается увеличение индекса человеческого развития при росте индекса качества государственного управления, однако на диаграмме рассеяния, построенной по данным за 2018 г., точки расположены плотнее друг к другу и ближе к линии тренда, чем на диаграмме, характеризующей распределение стран за 2000 г.

Исходя из полученного уравнения линейной регрессии за 2018 г., можно сделать вывод о том, что прирост значения индекса результативности государственного управления на 1 балл приводит к приросту индекса человеческого развития на 0,13 пункта (рис.1).

В целом такие результаты коррелируют с итогами предыдущих исследований, подтвердивших взаимосвязь оценки качества жизни и качества государственного управления (Helliwell et al., 2018).

Рисунок 1

**Зависимость индекса человеческого развития от индекса результативности государственного управления: диаграммы рассеяния**



Источник: По данным Всемирного банка, ПРООН.

Рассчитанные в рамках анализа средние значения ИЧР по группам стран, выделенным в зависимости от значения индекса результативности государственного управления<sup>4</sup>, подтверждают общий вывод о взаимосвязи между уровнем результативности государственного управления и ИЧР: средние значения ИЧР по группам стран различаются в зависимости от уровня результативности государственного управления.

В странах с высоким уровнем результативности государственного управления среднее значение ИЧР значительно выше среднемирового значения, в странах со средним уровнем приближено к среднему уровню, в странах с низкой оценкой результативности государственного управления среднее значение ИЧР существенно ниже среднемирового (табл. 2)

Таблица 2

**Средние значения ИЧР по группам стран в зависимости от уровня результативности государственного управления, 2000, 2010 и 2018 гг.**

Группа стран по уровню результативности государственного управления	2000		2010		2018	
	N	Среднее	N	Среднее	N	Среднее
Все страны	172	0,628	172	0,687	172	0,720
Высокий уровень	47	0,808	51	0,849	46	0,887
Средний уровень	65	0,614	55	0,705	68	0,747
Низкий уровень	60	0,503	66	0,548	58	0,557

Анализ диаграмм рассеяния (рис. 1) также показывает, что в правой части графиков точки расположены ближе к линии тренда, чем в средней и особенно в левой части.

Соответственно, для стран с относительно высоким уровнем результативности государственного управления взаимосвязь данного показателя с ИЧР сильнее, чем для стран со средним и низким уровнем результативности государственного управления.

Этот вывод подтверждается и результатами корреляционного анализа индекса результативности государственного управления и ИЧР по группам стран. Так, если для группы стран с высоким уровнем результативности государственного управления рассчитанные коэффициенты корреляции

<sup>4</sup> К странам с высоким уровнем результативности государственного управления отнесены страны со значением соответствующего индекса, превышающим 0,5; к странам со средним уровнем результативности государственного управления – страны со значением индекса от -0,5 до 0,5 (включительно); к странам с низким уровнем результативности государственного управления – государства, где значение соответствующего индекса меньше -0,5. В связи с изменением индекса результативности государственного управления в разные годы число стран, входящих в соответствующие группы, меняется.

значимы при  $p=0,01$  для всех исследуемых лет, то для группы стран с низким уровнем результативности государственного управления корреляция является слабой и статистически значимой только при  $p=0,05$ . Коэффициенты корреляции для группы стран со средним уровнем результативности государственного управления существенно ниже коэффициентов для стран с высокими оценками результативности государственного управления в 2010 и 2018 гг. (табл. 3).

Таблица 3

**Результаты корреляционного анализа индекса  
результативности государственного управления и ИЧР,  
2000 г., 2010 г. и 2018 г.**

Группа стран по уровню результативности государственного управления	Количество наблюдений и коэффициенты корреляции Пирсона ( $r$ ) по годам исследования					
	2000		2010		2018	
	N	$r$	N	$r$	N	$r$
Все страны	172	0,767**	172	0,809**	172	0,849**
Высокий уровень	47	0,531**	51	0,618**	46	0,755**
Средний уровень	65	0,503**	55	0,333*	68	0,327**
Низкий уровень	60	0,330*	66	0,264*	58	0,265*

\* Корреляция значима на уровне 0,05 (двусторонняя),

\*\* корреляция значима на уровне 0,01 (двусторонняя).

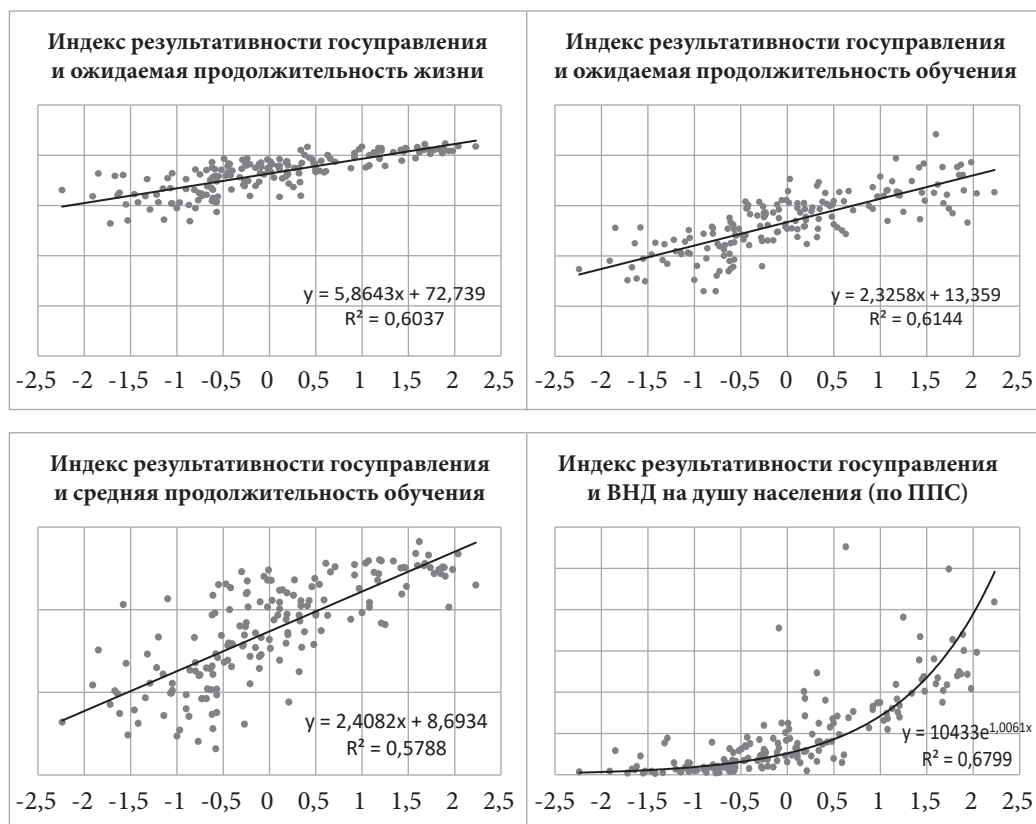
Полученные результаты частично подтверждают стартовую гипотезу: между индексом результативности государственного управления WGI и ИЧР существует сильная взаимосвязь, однако предположение о более сильной корреляции данных показателей для стран с низким уровнем результативности государственного управления не находит подтверждения.

Для объяснения причин различий в уровне корреляции результативности государственного управления и ИЧР в разных группах стран целесообразно рассмотреть взаимосвязь индекса результативности государственного управления WGI с отдельными компонентами ИЧР. В целом сильная корреляция результативности государственного управления отмечается со всеми составляющими ИЧР. Так, в 2018 г. коэффициент корреляции индекса результативности государственного управления с ожидаемой продолжительностью жизни при рождении составил 0,776; с ожидаемой продолжительностью обучения – 0,783; со средней продолжительностью обучения – 0,759, а с подушевым валовым национальным доходом – 0,777 соответственно.

На Рисунке 2 приведена матрица диаграмм рассеяния компонентов ИЧР (по вертикальной оси) и индекса результативности государственного управления (по горизонтальной оси) в 2018 г.

Рисунок 2

### Зависимость компонентов ИЧР от индекса результативности государственного управления в 2018 г.: диаграммы рассеяния



Анализ диаграмм рассеяния показывает, что взаимосвязь индекса результативности государственного управления со всеми компонентами ИЧР является прямой, однако характер такой взаимосвязи различен. Если взаимосвязь индекса результативности государственного управления со средней продолжительностью жизни, ожидаемой и средней продолжительностью обучения близка к линейному тренду, то взаимосвязь индекса результативности государственного управления и валового национального дохода на душу населения ближе к экспоненциальной. Соответственно, при сложении компонент ИЧР для группы стран с высоким уровнем государственного управления экспоненциальная зависимость с компонентом подушевых доходов усиливает общую взаимосвязь между индексом результативности государственного управления и ИЧР в целом, а для групп стран со средним и низким уровнем результативности государственного управления, напротив, снижает уровень корреляции общих показателей.

Межгрупповые различия стран следуют и из анализа распределения точек на отдельных графиках. Так, на графике зависимости ожидаемой продолжительности жизни от индекса результативности государственного управления видно, что в правой части графика, соответствующей более

высокому уровню результативности государственного управления, точки расположены плотнее друг к другу и ближе к линии тренда, чем в средней и левой части графика.

Аналогичный вывод можно сделать и по диаграмме рассеяния, на которой показана зависимость средней продолжительности обучения от индекса результативности государственного управления, хотя разброс значений на данном графике выше. При этом на графике сильнее и угол наклона линии тренда, что связано с большей вариацией показателя средней продолжительности обучения между странами по сравнению с показателем ожидаемой продолжительности жизни.

С высокой степенью вероятности можно предположить, что взаимосвязь результативности государственного управления и ИЧР имеет лаговый характер: изменение многих (прежде всего, социальных) компонентов ИЧР, таких как продолжительность обучения и ожидаемая продолжительность жизни, требует значительного времени и не может произойти в одночасье даже при резком улучшении качества государственного управления.

Для выявления наличия такого лагового эффекта сопоставим коэффициенты корреляции Пирсона между значениями индексов государственного управления за разные годы (2000, 2005, 2010, 2015, 2018) и значениями ИЧР и его компонентов в 2018 г. (табл. 4).

Таблица 4

**Корреляционный анализ результативности государственного управления и ИЧР с учетом временного лага, 2000–2018 гг.**

Год оценки индекса результативности госуправления	Коэффициенты корреляции Пирсона со значениями ИЧР и его компонентов в 2018 г.				
	ИЧР	Ожидаемая продолжительность жизни	Ожидаемая продолжительность обучения	Средняя продолжительность обучения	Валовый национальный доход на душу населения по ППС
2000 г.	0,765*	0,727*	0,718*	0,653*	0,738*
2005 г.	0,808*	0,766*	0,753*	0,701*	0,751*
2010 г.	0,811*	0,781*	0,749*	0,697*	0,771*
2015 г.	0,854*	0,791*	0,783*	0,752*	0,794*
2018 г.	0,849*	0,777*	0,784*	0,761*	0,779*

\* Корреляция значима на уровне 0,01 (двусторонняя)

Как показывают результаты расчетов, наблюдается статистически значимая и достаточно сильная зависимость ИЧР и его компонентов от оценок результативности государственного управления на протяжении всего исследуемого периода. При этом для ИЧР в целом, а также показателей ожи-

даемой и средней продолжительности обучения значения коэффициентов корреляции несколько выше в 2015 г. и 2018 г., а для показателей ожидаемой продолжительности жизни и валового национального дохода на душу населения – в 2010, 2015 и 2018 гг.

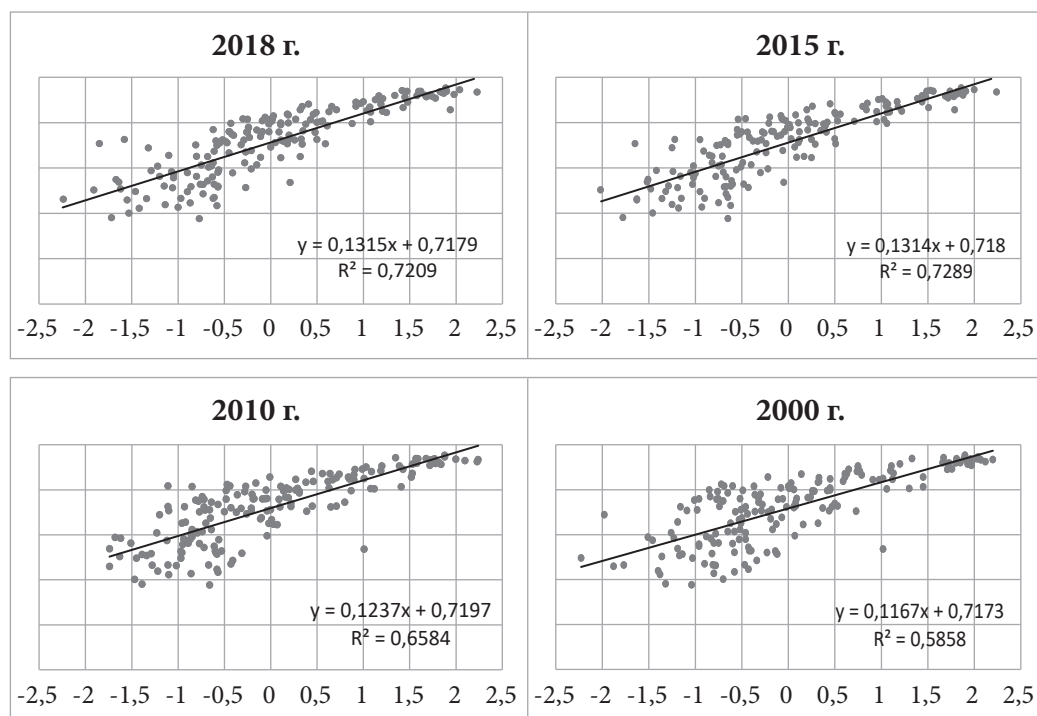
Анализ диаграмм рассеяния, отражающих взаимосвязь ИЧР и оценок результативности государственного управления в 2000, 2010, 2015 и 2018 гг., подтверждает результаты корреляционного анализа: если в 2015 г. и в 2018 г. точки расположены достаточно близко к линии тренда и плотнее, то в 2010 г. и особенно в 2000 г. разброс значений усиливается.

Из графиков, иллюстрирующих взаимосвязь ожидаемой продолжительности жизни от оценок результативности государственного управления в разные годы, следует, что наибольшая взаимосвязь данных показателей отмечается в 2015, 2018 и 2010 гг., тогда как в 2000 г. разброс несколько больше (при сохранении общей тенденции в целом). По показателю ожидаемой продолжительности обучения лаговый эффект носит среднесрочный характер. В долгосрочной перспективе корреляция данного показателя с оценками результативности государственного управления заметно снижается (рис. 3).

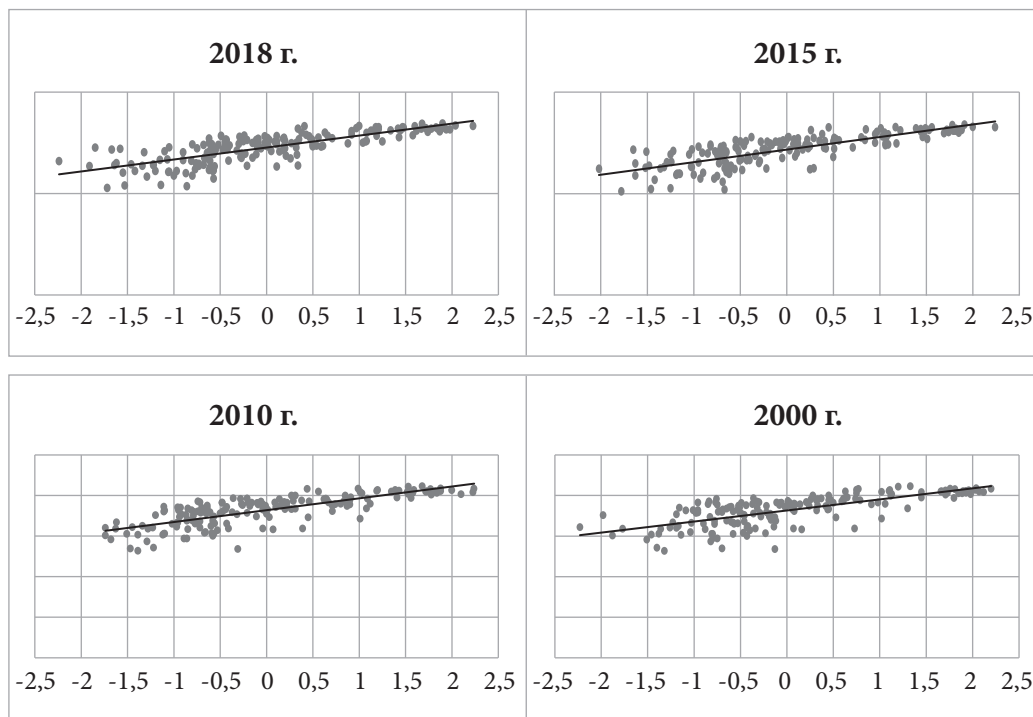
Рисунок 3

**Зависимость значений ИЧР и его компонентов от оценки индекса результативности государственного управления в 2000, 2010, 2015 и 2018 гг.: диаграммы рассеяния**

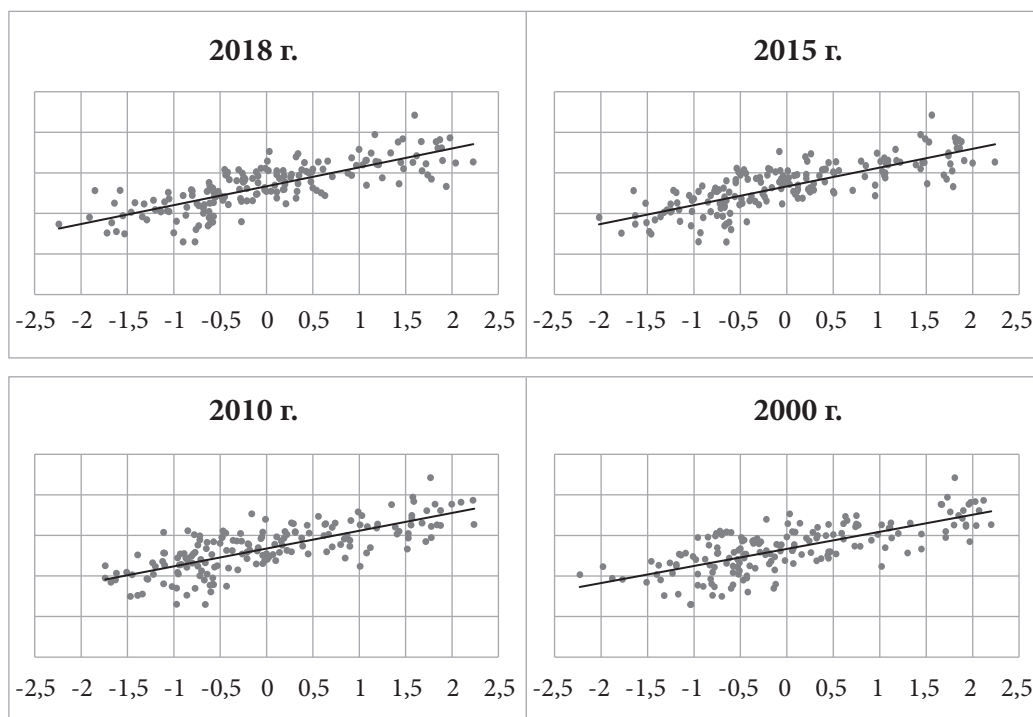
*Индекс человеческого развития*



### Ожидаемая продолжительность жизни

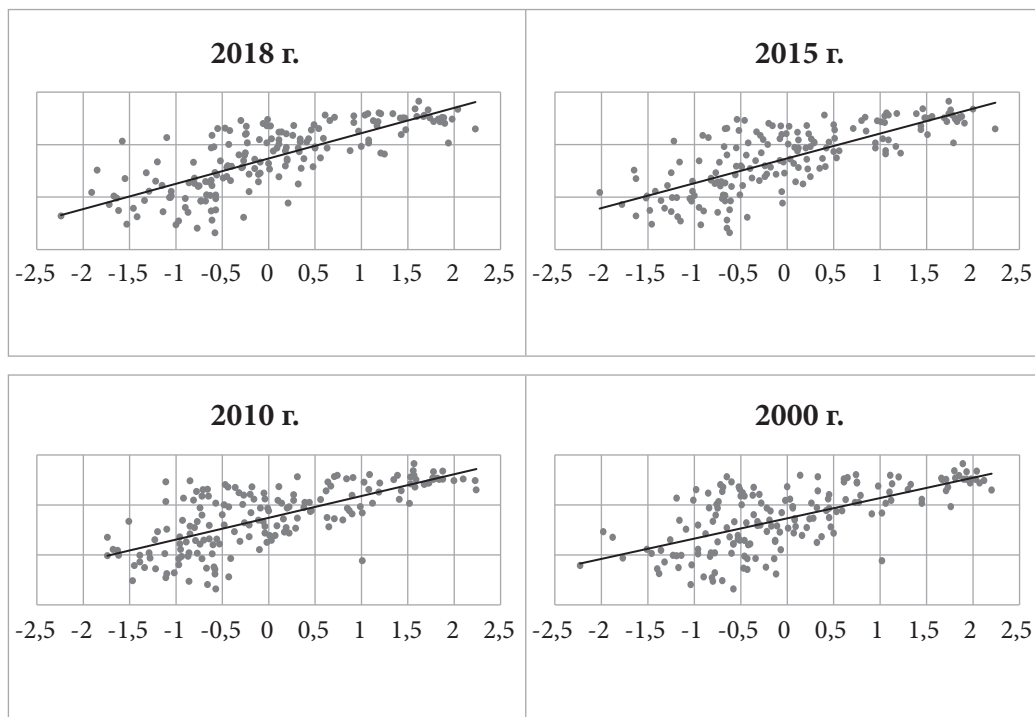


### Ожидаемая продолжительность обучения

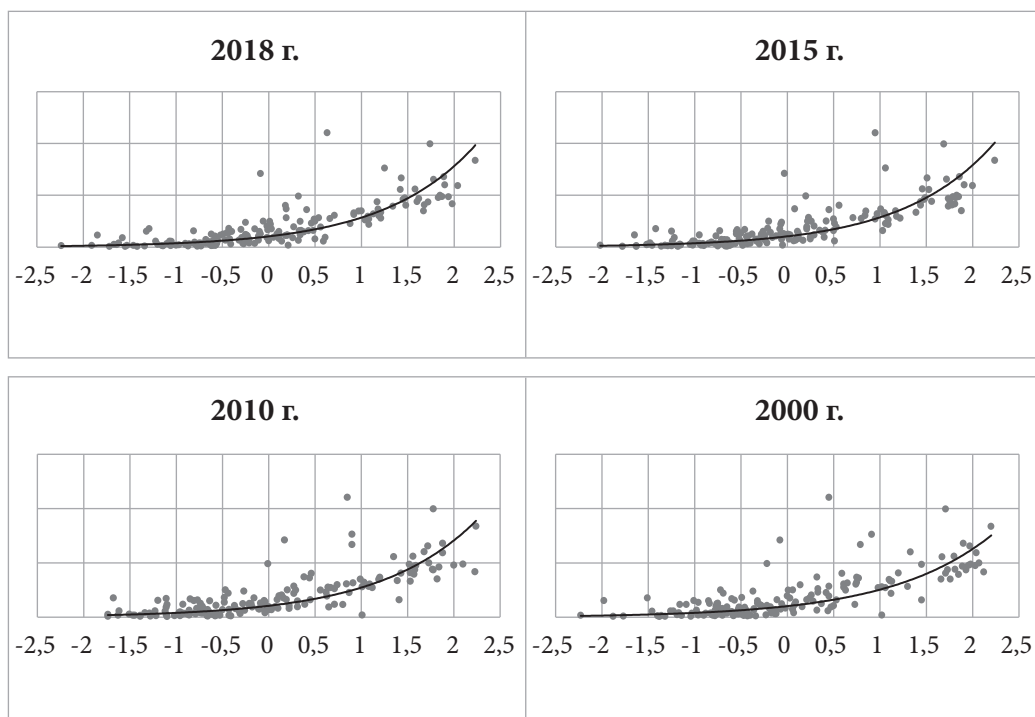




### Средняя продолжительность обучения



### Валовой национальный доход на душу населения (по ППС)



Источник: Составлен автором.

Диаграммы рассеяния, иллюстрирующие зависимость между оценками результативности государственного управления за разные годы и средней продолжительностью обучения, в целом аналогичны; различия в коэффициентах корреляции, приведенные в отношении данных показателей в Таблице 4, вероятно, связаны с отдельными выбросами. При этом стабильное сохранение статистически значимой взаимосвязи может свидетельствовать о долгосрочном характере влияния результативности государственного управления на среднюю продолжительность обучения в стране.

Анализ диаграмм рассеяния, отражающих взаимосвязь оценок результативности государственного управления и валового национального дохода на душу населения, также показывает, что в целом зависимость сохраняется во все исследуемые годы. При этом некоторое снижение коэффициента корреляции в 2000 г. связано с единичными выбросами.

В итоге проведенный анализ не позволяет четко определить конкретный временной лаг, с которым качество государственного управления влияет на показатели ИЧР. Несколько более тесная взаимосвязь оценки результативности государственного управления и ожидаемой продолжительности жизни, а также ожидаемой продолжительности обучения с трехлетним лагом позволяет предположить среднесрочный характер эффекта, однако он не очевиден для других рассматриваемых компонентов ИЧР. Наличие статистически значимой и достаточно сильной корреляции оценок результативности государственного управления и ИЧР и его компонентов и в долгосрочном периоде позволяет предположить наличие кумулятивного эффекта, когда достижение высокого уровня ИЧР обусловлено поддержанием высокого уровня результативности государственного управления в течение длительного периода.

## Выводы и рекомендации по результатам исследования

Полученные в рамках исследования эмпирические результаты подтверждают вывод П. Ллойда и К. Ли о том, что вопрос влияния качества государственного управления на долгосрочный экономический рост остается открытым (Lloyd & Lee, 2018).

При очевидно сильной взаимосвязи качества государственного управления и индекса человеческого развития в целом и выявленной тенденции к ее усилению за исследуемый период, в странах с низкой и средней оценкой уровня результативности государственного управления такая зависимость существенно ниже, чем в странах с высоким уровнем государственного управления. Эти различия проявляются и при анализе взаимосвязи индекса результативности государственного управления с большинством компонентов ИЧР, в том числе, с показателями продолжительности жизни, средней продолжительности обучения и особенно с показателем валового дохода на душу населения, зависимость которого от оценки результативности государственного управления носит не линейный, а экспоненциальный характер.

Значительные различия между группами стран могут объясняться двусторонним характером взаимосвязи качества государственного управления и уровня человеческого развития. С одной стороны, высокое качество инсти-

тутов создает условия для социально-экономического развития. С другой – высокий уровень человеческого развития, характеризуемый, в том числе, высоким уровнем образования населения, создает основу для формирования профессиональной и «качественной» бюрократии, способной к достижению более высоких уровней результативности при выработке и реализации государственной политики, оказании государственных услуг. Такое предположение подтверждается некоторыми исследованиями взаимосвязи качества государственного управления и экономического роста, показывающими, что «есть намного больше причин верить в то, что рост и развитие приводят к улучшению в государственном управлении, чем наоборот» (Kurz & Schrank, 2007).

Следует отметить, что в странах с высокой результативностью государственного управления, как правило, уже максимально задействованы иные факторы, положительно влияющие на социально-экономическое развитие, тогда как в странах с более низкой оценкой качества государства влияние прочих факторов, например, географического положения, климата, природоресурсного потенциала, культурных факторов (Sookias et al., 2018), может быть выше.

Анализ зависимости показателей ИЧР и его компонентов от оценок результативности государственного управления за длительный период показывает, что статистически значимая и достаточно высокая корреляция между данными факторами сохраняется даже в долгосрочном плане. При этом если в отношении ожидаемой продолжительности жизни и обучения данная взаимосвязь несколько усиливается на среднесрочном горизонте, что позволяет предположить наличие среднесрочного лагового эффекта между совершенствованием государственного управления и конечными результатами, связанными со снижением смертности и ростом доступности образования, для других составляющих ИЧР такой зависимости не выявлено.

Важно отметить и то, что мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., очевидно, по-разному сказавшийся на показателях валового национального дохода на душу населения в разных странах, не оказал существенного влияния на корреляцию оценок результативности государственного управления и уровня валового национального дохода на душу населения. Это позволяет предположить чувствительность оценок результативности государственного управления к изменению состояния экономики.

В контексте полученных результатов уместно поставить вопрос о том, в какой степени индекс результативности государственного управления, основанный на субъективных оценках восприятия тех или иных качественных характеристик деятельности государственных органов, в целом может использоваться для исследования динамики качества государственного управления, в том числе, в долгосрочной перспективе. Большой доверительный интервал для значений индекса результативности государственного управления, а также изменение состава источников данных для формирования значений индекса в течение рассматриваемого периода и ранее вызывали вопросы у критиков данного подхода.

Полученные в настоящем исследовании результаты подтверждают необходимость дальнейшего развития подходов к оценке результативно-

сти государственного управления. В частности, целесообразно учитывать не только субъективные оценки результативности государственного управления и государственной службы, но и объективные показатели, свидетельствующие о степени достижения органами государственной власти конечных общественно значимых результатов, отражающих человеческое развитие, в том числе, повышение благосостояния и улучшение качества жизни граждан. Оценка результативности государственного управления в отрыве от анализа объективной динамики достигаемых конечных результатов может значительно исказить реальное положение дел, особенно в странах со средней (как в России) и низкой оценкой по индексу WGI.

Отметим, что необходимость дополнения субъективных оценок качества государственного управления объективными показателями заявлялась и в контексте достижения целей устойчивого развития ООН (Hulme et al., 2014). Одним из перспективных методических подходов к использованию различных источников данных (как статистических показателей, так и социологических данных и экспертных оценок) являются «показатели устойчивого государственного управления», разработанные Международным фондом Bertelsmann Stiftung (Германия)<sup>5</sup>.

Полученные результаты иллюстрируют и необходимость проведения дальнейших исследований по изучению взаимосвязи качества государственного управления (и прежде всего изменений в качестве государственного управления) и динамики социально-экономического развития (Южаков и др., 2016b). В частности, важно установить основные факторы, определяющие долгосрочную динамику экономических и социальных показателей в странах с различным уровнем качества государственного управления. Например, важным направлением может стать исследование влияния качества государственного управления на решение проблемы неравенства в распределении доходов на душу населения в различных странах.

## ЛИТЕРАТУРА

1. 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. Vol. 1A. Elsevier B.V., Amsterdam. 2005.
2. Apaza C.R. Measuring governance and corruption through the worldwide governance indicators: Critiques, responses, and ongoing scholarly discussion // PS – Political Science and Politics. 2009. No. 42. Vol. 1. P. 139–143. URL: doi: 10.1017/S1049096509090106 (дата обращения: 17.04.2020).

<sup>5</sup> URL: <https://www.sgi-network.org/2019/> (дата обращения 20.04.2020).

3. Arndt C. The politics of governance ratings // *International Public Management Journal*. 2008. No. 11. Vol. 3. P. 275–297. URL: doi: 10.1080/10967490802301278 (дата обращения: 17.04.2020).
4. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
5. Барабашев А.Г., Макаров А.А., Макаров И.А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2019. – № 2. – С. 7–38.
6. Барциц И.Н. Международные методики оценки эффективности государственного управления // *Управленческое консультирование*. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 4. – Т. 36. – С. 10–26.
7. Bovaird T., Löffler E. Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies // *International Review of Administrative Sciences*. 2003. No. 69. Vol. 3. P. 313–328. URL: doi: 10.1177/0020852303693002 (дата обращения: 17.04.2020).
8. Bovaird T., Löffler E. Assessing the quality of local governance: A case study of public services // *Public Money & Management*. 2007. No. 27. P. 293–300.
9. Bouckaert G., Van de Walle S. Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators // *International Review of Administrative Sciences*. 2003. No. 69. Vol. 3. P. 329–343.
10. Братченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. – 2019. – № 1. – С. 57–72.
11. Charron N., Lapuente V., Annoni P. Measuring quality of government in EU regions across space and time // *Papers in Regional Science*. 2019. No. 98. Vol. 5. P. 1925–1953. URL: doi:10.1111/pirs.12437 (дата обращения: 17.04.2020).
12. Gisselquist R.M. Developing and evaluating governance indexes: 10 questions // *Policy Studies*. 2014. Vol. 35. No. 5. P. 513–531. URL: doi: 10.1080/01442872.2014.946484 (дата обращения: 17.04.2020).
13. Fukuyama F. What is governance? // *Governance*. 2013. No. 26. Vol. 3. P. 347–368. URL: doi:10.1111/gove.12035 (дата обращения: 17.04.2020).
14. Han X., Khan H. & Zhuang J. Do governance indicators explain development performance? A crosscountry analysis // *ADB Economics Working Paper Series*. 2014. No. 417. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/149397/ewp-417.pdf> (дата обращения: 01.03.2020).
15. Helliwell J. F., Huang H., Grover S., Wang S. Good Governance and National Well-being: What Are the Linkages? // *OECD Working Papers on Public Governance*. OECD Publishing. 2014. No. 25. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f651hvj-en> (дата обращения: 01.03.2020).
16. Helliwell J.F., Huang H., Grover S., Wang S. Empirical linkages between good governance and national well-being // *Journal of Comparative Economics*. 2018. No. 46. Vol. 4. P. 1332–1346.
17. Holt J., Manning N. Fukuyama is right about measuring state quality: Now what? // *Governance*. 2014. No. 27. Vol. 4. P. 717–728. URL: doi:10.1111/gove.12109 (дата обращения: 17.04.2020).
18. Kalinina A., Petrova E., Buyanova M. Efficiency of public administration and economic growth in Russia: empirical analysis // *European Research Studies Journal*. 2015. No. 18. Vol. 3. P. 77–90.

19. Hulme D., Savoia A., Sen K. Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda // *Global Policy*. 2014. No. 6. URL: doi: 10.1111/1758-5899.12181 (дата обращения: 17.04.2020).
20. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues // *Hague Journal on the Rule of Law*. 2011. No. 3. Vol. 2. P. 220–246. URL: doi: 10.1017/S1876404511200046 (дата обращения: 17.04.2020).
21. Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. Новая модель роста для российской экономики // *Вопросы экономики*. – 2014. – № 12. – С. 4–36.
22. Kurtz M.J., Schrank A. Growth and governance: Models, measures, and mechanisms // *Journal of Politics*. 2007. No. 69. Vol. 2. P. 538–554. URL: doi: 10.1111/j.1468-2508.2007.00549 (дата обращения: 17.04.2020).
23. Langbein L., Knack S. The worldwide governance indicators: Six, one, or none? // *Journal of Development Studies*. 2010. No. 46. Vol. 2. P. 350–370. URL: doi: 10.1080/00220380902952399 (дата обращения: 17.04.2020).
24. Liu J., Tang Jie, Zhou Bo, Liang Zhijun. The Effect of Governance Quality on Economic Growth: Based on China's Provincial Panel Data // *Economies*. 2018. Vol. 6. P. 56.
25. Lloyd P., Lee C. A Review of the Recent Literature on Institutional Economics Analysis of the Long-Run Performance of Nations // *Journal of Economic Surveys*. 2018. Vol. 31. P. 1–22.
26. Malul M., Hadad Y., Ben-Yair A. Measuring and ranking of economic, environmental and social efficiency of countries // *International Journal of Social Economics*. 2009. No. 36. Vol. 8. P. 832–843. URL: doi:10.1108/03068290910967109 (дата обращения: 17.04.2020).
27. Marino P, Soares R.A., Luca M., Vasconcelos A.C. Global Governance Indicators: how they relate to the socioeconomic indicators of the BRICS countries // *Rev. Adm. Pública* [online]. 2016. Vol. 50. No. 5. P. 721–744. URL: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000500721&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000500721&lng=en&nrm=iso) (дата обращения: 01.03.2020).
28. Медведев Д.А. Россия–2024: стратегия социально-экономического развития // *Вопросы экономики*. – 2018. – № 10. – С. 5–28.
29. Merry S.E., Davis K.E., Kingsbury B. The quiet power of indicators: Measuring governance, corruption, and rule of law. Cambridge University Press. 2015. URL: doi: 10.1007/9781139871532 (дата обращения: 01.03.2020).
30. Mira R., Hammadache A. Relationship between good governance and economic growth – A contribution to the institutional debate about state failure in developing countries // *CEPN Working Papers 2017-12*, Centre d'Economie de l'Université de Paris Nord.
31. Ослунд А. Почему могут снизиться темпы роста в странах с развивающейся рыночной экономикой? // *Экономическая политика*. – 2014. – № 1. – С. 7–34.
32. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Май В.А., Покида А.Н. Оценка россиянами административных услуг государства: результаты социологических опросов 2011–2015 гг. // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2016. – № 4. – С. 75–98.
33. OECD. *Government at a Glance*. OECD Publishing, Paris. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> (дата обращения: 01.03.2020).
34. OECD. *OECD Guidelines on Measuring Trust*. OECD Publishing, Paris. 2017. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264278219-en> (дата обращения: 01.03.2020).

35. Pinar M. Measuring world governance: Revisiting the institutions hypothesis // *Empirical Economics*. 2015. No. 48. Vol. 2. P. 747–778. URL: doi: 10.1007/s00181-013-0796-0 (дата обращения: 01.03.2020).
36. Pollitt C., Sorin D. The Impacts of the New Public Management in Europe – A Meta-Analysis? 2011. URL: [https://www.researchgate.net/publication/321027230\\_The\\_Impacts\\_of\\_the\\_New\\_Public\\_Management\\_in\\_Europe\\_-\\_A\\_Meta-Analysis](https://www.researchgate.net/publication/321027230_The_Impacts_of_the_New_Public_Management_in_Europe_-_A_Meta-Analysis) (дата обращения: 01.03.2020).
37. Pollitt C. Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective. 2014. URL: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf> (дата обращения: 01.03.2020).
38. Rivera-Batiz F.L. Democracy, governance, and economic growth: Theory and evidence // *Review of Development Economics*. 2002. No. 6. Vol. 2. P. 225–247. URL: doi: 10.1111/1467-9361.00151 (дата обращения: 01.03.2020).
39. Rotberg R.I. Good governance means performance and results // *Governance*. 2014. No. 27. Vol. 3. P. 511–518. URL: doi: 10.1111/gove.12084 (дата обращения: 01.03.2020).
40. Rothstein B., Teorell J. The Quality of Government: What It Is? How to Measure It? // *APSA-Comparative Politics Newsletter*. 2013. Vol. 23 (WINTER). URL: [http://comparativenewsletter.com/files/archived\\_newsletters/2013\\_winter.pdf](http://comparativenewsletter.com/files/archived_newsletters/2013_winter.pdf) (дата обращения: 01.03.2020).
41. Samarasinghe T. Impact of governance on economic growth. 2018. URL: [https://www.researchgate.net/publication/329630083\\_IMPACT\\_OF\\_GOVERNANCE\\_ON\\_ECONOMIC\\_GROWTH](https://www.researchgate.net/publication/329630083_IMPACT_OF_GOVERNANCE_ON_ECONOMIC_GROWTH) (дата обращения: 01.03.2020).
42. Sookias R.B., Passmore S., Atkinson Q.D. Deep cultural ancestry and human development indicators across nation states. *Royal Society open science*. 2018. No. 4. Vol. 5 URL: <https://doi.org/10.1098/rsos.171411> (дата обращения: 01.08.2020).
43. Suzuki K., Demircioglu M.A. Is impartiality enough? Government impartiality and citizen's perceptions of public service quality // *QoG Working Paper Series*. 2019. Vol. 2019:7. May. URL: [https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1739/1739068\\_2019\\_7\\_suzuki\\_demircioglu.pdf](https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1739/1739068_2019_7_suzuki_demircioglu.pdf) (дата обращения: 01.03.2020).
44. Thomas M.A. What do the Worldwide Governance Indicators Measure? // *European Journal of Development Research*. 2010. Vol. 22. No. 1. P. 31–54.
45. UNDP. Human Development Report. 2019. URL: <http://report.hdr.undp.org/> (дата обращения: 01.03.2020).
46. Vakalopoulou M.A., Tsiotras G., Gotzamani K. Implementing CAF in public administration: Best practices in Europe – obstacles and challenges // *Benchmarking*. 2013. No. 20. Vol. 6. P. 744–764. URL: doi: 10.1108/BIJ-10-2011-0080 (дата обращения: 01.03.2020).
47. Wang Z. Citizens' satisfaction with government performance in six Asian-Pacific giants // *Japanese Journal of Political Science*. 2010. No. 11. Vol. 1. P. 51–75. URL: doi: 10.1017/S1468109909990132 (дата обращения: 01.03.2020).
48. Wilson R. Does Governance Cause Growth? Evidence from China // *World Development*. 2016. Vol. 79. P. 138–151.
49. Yakovlev E., Zhuravskaya E. The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation // *Journal of the European Economic Association*. 2013. 1 August. Vol. 11. Issue 4. P. 808–838. URL: <https://doi.org/10.1111/jeea.12026> (дата обращения: 01.03.2020).

50. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. – 2014. – № 5. – С. 191–207.
51. 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.
52. Южаков В.Н., Старцев Я.Ю. Проблема результативности управления развитием как специализированного вида государственной деятельности // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

---

## IN REFERNCE TO THE CORRELATION BETWEEN GOVERNANCE QUALITY AND HUMAN DEVELOPMENT

---

### **Elena I. Dobrolyubova**

Ph.D. (in Economics), Deputy Director of the Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).  
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

### **Abstract**

Quality of public governance is often considered an important if not decisive factor of economic growth and social development. However, the notion of governance quality is highly contested in modern literature where sometimes opposite approaches are developed and defended. Empirical research focused on evaluating the impact of governance quality on the one hand and social and economic development – on the other, is also inconsistent with some studies demonstrating little correlation between the two. The article contributes to the current academic discussion by presenting the results of correlation analysis of the World Bank's government effectiveness index and the UNDP human development index (HDI) comprising the data on life expectancy, expected and mean years of schooling, and per capita GNI. The data for 172 countries in 2000–2018 were analyzed. The results demonstrate that while the correlation of the two indices in each of the years (2000, 2010, and 2018) was high and increased with time for the total sample, it varied by country groups. The correlation is higher for countries with high government effectiveness and is significantly lower for countries with medium



and low government effectiveness. Similar differences were found for most HDI components, especially for per capita GNI. In the latter case the correlation with government effectiveness is non-linear. The differences in correlation strength by country groups and HDR components suggest a two-way relationship between the variables. Thus, high level of human development achieved based on, inter alia, better government effectiveness, becomes a basis for further improvement of governance practices. The mixed results of our analysis suggest that using only subjective indicators is not sufficient for measuring governance quality and its dynamics. There is a need for further development of the existing approaches to measuring governance effectiveness based on impact indicators reflecting the key components of human development.

**Keywords:** governance quality; government effectiveness; human development index; evaluation; social and economic development; worldwide governance indicators.

**Citation:** Dobrolyubova, E.I. (2020). K voprosu o vzaimosvyazi kachestva gosudarstvennogo upravleniya i chelovecheskogo razvitiya [In Reference to the Correlation Between Governance Quality and Human Development]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 31–55 (in Russian).

## REFERENCES

1. Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. In: P. Aghion and S.N. Durlauf (eds.). *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A. Amsterdam: Elsevier B.V.
2. Apaza, C.R. (2009). Measuring Governance and Corruption through the Worldwide Governance Indicators: Critiques, Responses, and Ongoing Scholarly Discussion. *PS – Political Science and Politics*, vol. 42, no 1, pp. 139–143. Available at: doi: 10.1017/S1049096509090106 (accessed: 17 April, 2020).
3. Arndt, C. (2008). The Politics of Governance Ratings. *International Public Management Journal*, vol. 11, no 3, pp. 275–297. Available at: doi: 10.1080/10967490802301278 (accessed: 17 April, 2020).
4. Aslund, A. (2014). Pochemu mogut snizit'sya tempy rosta v stranah s razvivayushcheysya rynochnoy ekonomikoy [Why Growth Rate in Emerging Economies is Likely to Fall]. *Economic Policy*, vol. 1, pp. 7–34.
5. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [State Governance Crisis and its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
6. Barabashev, A.G., Makarov, A.A. & Makarov, I.A. (2019). O sovershenstvovanii indikativnykh otsenok kachestva gosudarstvennogo upravleniya [On the Improvement of Public Administration Indicative Quality Assessment]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–38.
7. Bartsits, I. (2009). Mezhdunarodnye metodiki ocenki jeffektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [International Methods for Evaluating Governance Efficiency]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie. Aktual'nye problemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Management Consulting. Urgent Issues of State and Municipal Management]*, vol. 4, no 36, pp. 10–26.

8. Bouckaert, G. & Van de Walle, S. (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, no 3, pp. 329–343.
9. Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, no 3, pp. 313–328. Available at: doi: 10.1177/0020852303693002 (accessed: 17 April, 2020).
10. Bovaird, T. & Löffler, E. (2007). Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services. *Public Money Management*, no 27, pp. 293–300.
11. Bratchenko, S.A. (2019). K voprosu o poniatii kachestva gosudarstvennogo upravleniya [In Reference to the Governance Quality Concept]. *The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no 1, pp. 57–72.
12. Charron, N., Lapuente, V. & Annoni, P. (2019). Measuring Quality of Government in EU Regions Across Space and Time. *Papers in Regional Science*, vol. 98, no 5, pp. 1925–1953. Available at: doi:10.1111/pirs.12437 (accessed: 17 April, 2020).
13. Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance*, vol. 26, no 3, pp. 347–368. Available at: doi:10.1111/gove.12035 (accessed: 17 April, 2020).
14. Gisselquist, R.M. (2014). Developing and Evaluating Governance Indexes: Ten Questions. *Policy Studies*, vol. 35, no 5, pp. 513–531. Available at: doi: 10.1080/01442872.2014.946484 (accessed: 17 April, 2020).
15. Han, X., Khan, H. & Zhuang, J. (2014). Do Governance Indicators Explain Development Performance? A Crosscountry Analysis. *ADB Economics Working Paper Series*. No. 417. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/149397/ewp-417.pdf> (accessed: 01 March, 2020).
16. Helliwell, J. F., Huang, H., Grover, S. & Wang, S. (2014). Good Governance and National Well-being: What Are the Linkages? *OECD Working Papers on Public Governance*, no 25. OECD Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f651hvj-en> (accessed: 01 March, 2020).
17. Helliwell, J.F., Huang, H., Grover, S. & Wang, S. (2018). Empirical Linkages between Good Governance and National Well-Being. *Journal of Comparative Economics*, vol. 46, no 4, pp. 1332–1346.
18. Holt, J. & Manning, N. (2014). Fukuyama is Right about Measuring State Quality: Now What? *Governance*, vol. 27, no 4, pp. 717–728. Available at: doi:10.1111/gove.12109 (accessed: 17 April, 2020).
19. Hulme, D., Savoia, A. & Sen, K. (2014). Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda. *Global Policy*, vol. 6. Available at: doi: 10.1111/1758-5899.12181 (accessed: 17 April, 2020).
20. Kalinina, A., Petrova, E. & Buyanova, M. (2015). Efficiency of Public Administration and Economic Growth in Russia: Empirical Analysis. *European Research Studies Journal*, vol. 18, no 3, pp. 77–90.
21. Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 3, no 2, pp. 220–246. Available at: doi: 10.1017/S1876404511200046 (accessed: 17 April, 2020).
22. Kudrin, A.L. & Gurvich, E.T. (2014). Novaya model' rosta dlia rossiyskoy ekonomiki [New Model for the Russian Economy Growth]. *Voprosy ekonomiki*, no 12, pp. 4–36.
23. Kurtz, M.J. & Schrank, A. (2007). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *Journal of Politics*, vol. 69, no 2, pp. 538–554. Available at: doi: 10.1111/j.1468-2508.2007.00549 (accessed: 17 April, 2020).

24. Langbein, L. & Knack, S. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None? *Journal of Development Studies*, vol. 46, no 2, pp. 350–370. Available at: doi: 10.1080/00220380902952399 (accessed: 17 April, 2020).
25. Liu, J., Tang, J., Zhou, B. & Liang, Z. (2018). The Effect of Governance Quality on Economic Growth: Based on China's Provincial Panel Data. *Economies*, no 6, pp. 56.
26. Lloyd, P. & Lee, C. (2018). A Review of the Recent Literature on Institutional Economics Analysis of the Long-Run Performance of Nations. *Journal of Economic Surveys*, no 31, pp. 1–22.
27. Malul, M., Hadad, Y. & Ben-Yair, A. (2009). Measuring and Ranking of Economic, Environmental and Social Efficiency of Countries. *International Journal of Social Economics*, vol. 36, no 8, pp. 832–843. Available at: doi: 10.1108/03068290910967109 (accessed: 17 April, 2020).
28. Marino, P., Soares, R., Luca, M. & Vasconcelos, A. (2016). Global Governance Indicators: How They Relate to the Socioeconomic Indicators of the BRICS Countries. *Rev. Adm. Pública* [online], vol. 50, no 5, pp. 721–744. Available at: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000500721&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000500721&lng=en&nrm=iso) (accessed: 01 March, 2020).
29. Medvedev, D.A. (2018). Rossiya–2024: Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya [Russia–2024: Strategy of Socio-Economic Development]. *Vopsovy ekonomiki*, no 10, pp. 5–28.
30. Merry, S.E., Davis, K.E. & Kingsbury, B. (2015). *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*. Cambridge University Press. Available at: doi: 10.1007/9781139871532 (accessed: 01 March, 2020).
31. Mira, R. & Hammadache, A. (2017). Relationship between Good Governance and Economic Growth – A Contribution to the Institutional Debate about State Failure in Developing Countries. *CEPN Working Papers*, no 2017-12, Centre d'Economie de l'Université de Paris Nord.
32. OECD (2017). *OECD Guidelines on Measuring Trust*. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264278219-en> (accessed: 01 March, 2020).
33. OECD (2019). *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> (accessed: 01 March, 2020).
34. Pinar, M. (2015). Measuring World Governance: Revisiting the Institutions Hypothesis. *Empirical Economics*, vol. 48, no 2, pp. 747–778. Available at: doi: 10.1007/s00181-013-0796-0 (accessed: 01 March, 2020).
35. Pollitt, C. (2014). *Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective*. Available at: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf> (accessed: 01 March, 2020).
36. Pollitt, C. & Sorin, D. (2011). *The Impacts of the New Public Management in Europe – A Meta-Analysis?* Available at: [https://www.researchgate.net/publication/321027230\\_The\\_Impacts\\_of\\_the\\_New\\_Public\\_Management\\_in\\_Europe\\_-\\_A\\_Meta-Analysis](https://www.researchgate.net/publication/321027230_The_Impacts_of_the_New_Public_Management_in_Europe_-_A_Meta-Analysis) (accessed: 01 March, 2020).
37. Rivera-Batiz, F.L. (2002). Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence. *Review of Development Economics*, vol. 6, no 2, pp. 225–247. Available at: doi: 10.1111/1467-9361.00151 (accessed: 01 March, 2020).
38. Rotberg, R.I. (2014). Good Governance Means Performance and Results. *Governance*, vol. 27, no 3, pp. 511–518. Available at: doi: 10.1111/gove.12084 (accessed: 01 March, 2020).
39. Rothstein, B. & Teorell, J. (2013). The Quality of Government: What It Is? How to Measure It? *APSA-Comparative Politics Newsletter*, vol. 23 (WINTER). Available at: [http://comparativenewsletter.com/files/archived\\_newsletters/2013\\_winter.pdf](http://comparativenewsletter.com/files/archived_newsletters/2013_winter.pdf) (accessed: 01 March, 2020).

40. Samarasinghe, T. (2018). *Impact of Governance on Economic Growth*. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/329630083\\_IMPACT\\_OF\\_GOVERNANCE\\_ON\\_ECONOMIC\\_GROWTH](https://www.researchgate.net/publication/329630083_IMPACT_OF_GOVERNANCE_ON_ECONOMIC_GROWTH) (accessed: 01 March, 2020).
41. Sookias, R.B., Passmore, S. & Atkinson Q.D. (2018) Deep Cultural Ancestry and Human Development Indicators Across Nation States. *Royal Society Open Science*, vol. 5, no 4. Available at: URL: <https://doi.org/10.1098/rsos.171411> (accessed: August 1, 2020).
42. Suzuki, K. & Demircioglu, M.A. (2019). Is Impartiality Enough? Government Impartiality and Citizen's Perceptions of Public Service Quality. *QoG Working Paper Series*, no 7, May. Available at: [https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1739/1739068\\_2019\\_7\\_suzuki\\_demircioglu.pdf](https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1739/1739068_2019_7_suzuki_demircioglu.pdf) (accessed: 01 March, 2020).
43. Thomas, M.A. (2010). What do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*, vol. 22, no 1, pp. 31–54.
44. UNDP (2019). *Human Development Report*. Available at: <http://report.hdr.undp.org/> (accessed: 01 March, 2020).
45. Vakalopoulou, M.A., Tsiotras, G. & Gotzamani, K. (2013). Implementing CAF in Public Administration: Best Practices in Europe – Obstacles and Challenges. *Benchmarking*, vol. 20, no 6, pp. 744–764. Available at: doi: 10.1108/BIJ-10-2011-0080 (accessed: 01 March, 2020).
46. Wang, Z. (2010). Citizens' Satisfaction with Government Performance in Six Asian-Pacific Giants. *Japanese Journal of Political Science*, vol. 11, no 1, pp. 51–75. Available at: doi: 10.1017/S1468109909990132 (accessed: 01 March, 2020).
47. Wilson, R. (2016). Does Governance Cause Growth? Evidence from China. *World Development*, vol. 79, pp. 138–151.
48. Yakovlev, E. & Zhuravskaya, E. (2013). The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation. *Journal of the European Economic Association*, vol. 11, no 4, pp. 808–838. Available at: <https://doi.org/10.1111/jeea.12026> (accessed: 01 March, 2020).
49. Yuzhakov, V., Talapina, E., Dobrolyubova, E. & Tikhomirov, Yu. (2020). Initsiativnyj proekt zakona ob obespechenii kachestva gosudarstvennogo upravleniya [Initiative Draft Law on Ensuring Quality of Public Governance]. Moscow: Izdatel'skiy dom «Delo» RANEPА.
50. Yuzhakov, V., Dobrolyubova, E. & Aleksandrov, O. (2014). Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: starye retsepty ili novaya model'? [Public Administration by Results: Old Recipes or a New Model]. *Economic Policy*, no 5, pp. 191–207.
51. Yuzhakov, V., Dobrolyubova, E., Mau, V. & Pokida, A. (2016a). Otsenka rossiyanami administrativnykh uslug gosudarstva: rezul'taty sotsiologicheskikh oprosov 2011–2015 gg. [Evaluating Public Service Delivery by the Russians: Results of 2011–2015 Sociological Surveys]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 75–98.
52. Yuzhakov, V.N. & Startsev, Ya. Yu. (2016b). Problema rezul'tativnosti upravleniya razvitiem kak spetsializirovannogo vida gosudarstvennoy deyatelnosti [Effectiveness of Development Management as a Specialized Type of Public Administration Activity]. In: *Gosudarstvennoe upravlenie: v poiskakh rezul'tativnosti* [Public Administration: In Search for Effectiveness] (eds. V.A. Mau, S.E. Naryshkin). Moscow: «Delo» RANEPА.