

Один из основных докладов Группы Всемирного банка

ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ *и* ЗАКОН

ОБЗОР



ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

и

ЗАКОН

ОБЗОР

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

и ЗАКОН

ОБЗОР



Настоящая брошюра содержит Обзор и оглавление Доклада о мировом развитии 2017 «Государственное управление и закон», doi:10.1596/978-1-4648-0950-7. После выхода в свет итогового полного текста Доклада он будет размещен в формате PDF на веб-сайте <https://openknowledge.worldbank.org/>, а печатные экземпляры можно будет заказать на веб-сайте <http://Amazon.com>. Для цитирования, воспроизведения и переработки просим использовать итоговый вариант Доклада.

© 2017 Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Телефон: 202-473-1000; Веб-сайт: www.worldbank.org

Некоторые права сохранены

Настоящий документ подготовлен сотрудниками Всемирного банка с использованием материалов из внешних источников. Содержащиеся в нем выводы, толкования и заключения могут не отражать мнения Всемирного банка, его Совета исполнительных директоров или правительств представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящем документе. Границы, цвета, названия и иная информация, указанная на картах, содержащихся в настоящем документе, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ. Ничто в настоящем документе не является и не может считаться ограничением или отказом от привилегий и иммунитетов Всемирного банка, которые в полном объеме особо сохраняются за Банком.

Права и разрешения



Настоящий документ предоставляется по лицензии Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. В соответствии с лицензией Creative Commons Attribution, разрешается свободно копировать, распространять, передавать и перерабатывать данный документ, в том числе в коммерческих целях, с соблюдением следующих условий:

Атрибуция – При цитировании просим указывать источник следующим образом: Всемирный банк. 2017 год. Доклад о мировом развитии 2017 «Государственное управление и закон». Обзор. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Переводы – Если вы осуществили перевод данного документа, просим дополнить сведения об атрибуции следующей оговоркой: *Данный перевод не был осуществлен Всемирным банком, и его не следует считать официальным переводом документа Всемирного банка. Всемирный банк не несёт ответственности за содержание данного перевода или любые имеющиеся в нем ошибки.*

Переработка – Если вы осуществили переработку данного документа, просим дополнить сведения об атрибуции следующей оговоркой: *Данный материал является переработкой исходного документа, подготовленного Всемирным банком. Содержащиеся в данном материале взгляды и мнения принадлежат исключительно его автору (авторам) и не высказываются с одобрения Всемирного банка.*

Части содержания, принадлежащие третьим лицам – Различные компоненты содержания данного документа не обязательно принадлежат Всемирному банку. В связи с этим Всемирный банк не может гарантировать, что использование какого-либо принадлежащего третьим лицам отдельного компонента или части содержания данного документа не будет нарушать права таких третьих лиц. Риск предъявления претензий вследствие такого нарушения возлагается исключительно на вас. Если вы желаете повторно использовать какой-либо компонент данного документа, вам следует определить, необходимо ли для такого повторного использования разрешение, и получить такое разрешение у обладателя авторских прав. Примеры таких компонентов включают таблицы, рисунки и изображения, но не ограничиваются ими.

Дизайн обложки: Курт Нидермайер, Niedermeier Design, Сиэтл, штат Вашингтон.

Иллюстрации и оформление текста: Джордж Коккинидис, Design Language, Бруклин, Нью-Йорк, и Курт Нидермайер, Niedermeier Design, Сиэтл, штат Вашингтон.

Содержание

vii Предисловие

ix Выражение признательности

**1 Обзор: Доклад о мировом развитии 2017:
Государственное управление и закон**

2 Совершенствование государственного управления в целях решения сегодняшних проблем в области развития

5 Факторы, определяющие эффективность политики: приверженность, координация и сотрудничество

12 Факторы изменений: состязательность, стимулы, предпочтения и убеждения

19 Движущие силы перемен: договоренности между элитами, активное участие граждан и влияние международного сообщества

29 Переосмысление роли государственного управления в процессе развития

32 Как читать этот Доклад

33 Примечания

34 Библиография

39 Содержание Доклада о мировом развитии 2017

Предисловие

Лидеры, политические деятели и специалисты в области развития часто беспокоятся, что меры экономической политики, разработанные с самыми благими намерениями и имеющие целью улучшение положения дел в соответствующих общинах, не дадут ожидаемых результатов.

Глобальному сообществу, занимающемуся проблемами развития, не следует ограничиваться вопросом «какая мера экономической политики является правильной?», и задаться вместо этого вопросом «как сделать так, чтобы меры политики давали результаты, обеспечивающие улучшение условий жизни?». В *Докладе о мировом развитии* за этот год содержится ответ на этот вопрос: усовершенствовать государственное управление – то есть глубже понять средства, с помощью которых власти, граждане и общины взаимодействуют между собой в процессе разработки и осуществления мер политики.

Сегодня, когда этот Доклад выходит в свет, экономический рост и прирост производительности в мире продолжают замедляться, в результате чего сокращаются объемы средств для помощи беднейшим и наиболее уязвимым жителям планеты. Вместе с тем, спрос со стороны населения на услуги, инфраструктуру и справедливые институты по-прежнему повышается. Учитывая ограниченность государственных бюджетов и объемов помощи на цели развития, жизненно важной становится задача как можно более рационального использования ресурсов. Мы можем решить её, эффективно используя финансовые возможности и практический опыт частных компаний, ещё более тесно сотрудничая с гражданским обществом и наращивая усилия по борьбе с коррупцией – одним из главных препятствий на пути эффективного и долгосрочного развития.

Вместе с тем, координация усилий всех этих разнообразных групп требует точного определения роли и сферы ответственности каждой из них, равно как и действенных «правил игры», позволяющих достигать договоренностей и поддерживать их работоспособность. Не уделяя более пристального внимания повышению эффективности государственного управления, невозможно достичь целей Группы Всемирного банка по преодолению крайней бедности и обеспечению благосостояния для всех, равно как и добиться того преобразующего эффекта, на который ориентированы более масштабные Цели в области устойчивого развития, сформулированные Организацией Объединенных Наций.

В этом докладе, опирающемся на материалы масштабных исследований и консультаций, проводившихся во многих странах в течение последних двух лет, уделяется особое внимание приверженности, координации и сотрудничеству – трем ключевым функциональным принципам, соблюдение которых необходимо для того, чтобы меры политики давали желаемые результаты. В Докладе также предложен механизм рассмотрения и решения проблем, стоящих перед нашими партнерами. В частности, в нем рассматриваются возможности повышения эффективности мер политики, способствующих безопасности, экономическому росту и социальной справедливости, за счет воздействия на факторы, определяющие характер государственного управления.

Не ограничиваясь традиционными проблемами реализации, такими, например, как ограниченность потенциала государства, авторы Доклада идут дальше и пытаются понять, каким образом отдельные лица и группы, влияние и власть между которыми распределены неравномерно, достигают договоренностей о выборе мер политики, распределении ресурсов и способах изменения правил.

Как показано в Докладе, изменения к лучшему возможны. Хотя основной движущей силой преобразований должны быть заинтересованные стороны на местах, международное сообщество может сыграть активную роль, оказывая поддержку их усилиям. В частности, нам необходимо добиваться, чтобы предоставляемая нами в будущем помощь на цели развития ускоряла общую динамику обеспечения более эффективного и более устойчивого развития.

Я надеюсь, что соображения, сформулированные в этом Докладе, помогут странам, их общинам, учреждениям, занимающимся проблемами развития, и донорам преуспеть в решении нашей общей задачи – положить конец крайней бедности и обеспечить процветание для всех.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and strokes, characteristic of Jim Yong Kim's signature.

Джим Ён Ким
Президент
Группы Всемирного банка

Выражение признательности

Настоящий Доклад был подготовлен группой специалистов, которой руководили Луис Фелипе Лопес-Кальва и Чжоу Юнмэй. Ведущими авторами глав Доклада были Эдуард ад-Дада, Дэвид Балмэн, Дебора Иссер, Марко Ларицца, Эсекьель Молина, Абла Сафир и Сиддхартх Шарма. В расширенный состав основной группы специалистов входили Кимберли Болч, Лидия Чериани, Саманта Лач, Брэдли Ларсон, Аннамария Милаццо и Евгения Пугачева. Вопросами подготовки Доклада к изданию и связанного с этим материально-технического обеспечения занимались Брона Мёрфи и Джейсон Виктор. Мярт Кивине координировал отношения с партнерами, давал стратегические рекомендации и оказывал содействие в вопросах мобилизации ресурсов. Стивен Комминс оказывал содействие в организации консультаций и давал рекомендации по проведению консультаций по проекту Доклада – «зеленой книге». Ценную помощь в проведении исследований оказали группе Янина Элиана Доменелла, Симона Росс и Хари Субхаш. Работа над Докладом велась под общим руководством Каушика Басу, Шангты Девараджана и Индермита Гилла. Группа также выражает признательность Полу Роумеру за его замечания и предложения.

Рекомендации авторскому коллективу давала группа консультантов, в состав которой входили Пранаб Бардхан, д-р Будионо, Маурисио Карденас, Фрэнсис Фукуяма, Авнер Грейф, Ребека Гринспан, Тарья Халонен, Джоэл Хеллман, Карути Каньинга, Карл-Уве Муэне, Бенно Ндулу, Джеймс Робинсон, Тарман Шанмугаратнам и Ван Сисинь.

Группа хотела бы выразить признательность за щедрую поддержку подготовки Доклада министерству иностранных дел и международной торговли Канады, министерству иностранных дел Финляндии, министерству иностранных дел Норвегии и министерству иностранных дел Швеции, а также Французскому агентству развития, Германскому агентству по международному сотрудничеству (GIZ), программе «Знания во имя перемен» и Трастовому фонду скандинавских стран.

Консультативные встречи были организованы в Аргентине, Вьетнаме, Гане, Германии, Индии, Испании, Италии, Кении, Китае, Колумбии, Мексике, Нидерландах, Норвегии, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах, Таджикистане, Танзании, Уругвае, Филиппинах, Финляндии, Франции, Чили, Швеции и Эстонии; участие в них приняли и представители многих других стран мира. Авторский коллектив благодарит участников всех этих мероприятий за полезные замечания и предложения.

Были проведены двусторонние и многосторонние консультации с Азиатским банком развития, Банком развития Латинской Америки (CAF), Европейской комиссией, Французским агентством развития, Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии, GIZ, Межамериканским банком развития, Международным судом, Норвежским агентством по сотрудничеству в области развития, Организацией экономического сотрудничества и развития, Шведским агентством международного сотрудничества в интересах развития, министерством по делам международного развития Соединенного Королевства, Программой развития Организации Объединенных Наций и Агентством международного развития США.

Кроме того, авторский коллектив провел встречи с представителями таких исследовательских центров и организаций гражданского общества, как Инициатива AAA по укреплению верховенства права, Афробарометр, Фонд Бергхофа, Центр глобального конституционализма, Исследовательский центр им. Эспиносы Иглесиаса, Всемирный альянс «Сивикус», Фонд «Евразия», Глобальное партнерство в целях социальной подотчетности, Гаагский

институт глобального правосудия, Программа «Инновации в интересах успешного развития общества» при Принстонском университете, альянс InterAction, Международный исследовательский институт по разработке продовольственной политики, Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов, Проект изучения общественного мнения в странах Латинской Америки, Мексиканский институт конкурентоспособности, Проект «Как дела, Мексика?», альянс OpenGov Hub, ОКСФАМ (Великобритания), Фонд партнеров за транспарентность, Международный институт исследований проблем мира в Осло, Стокгольмский международный институт исследований проблем мира, «Транспаренсия Мехикана» и «Трансперенси интернэшнл».

Первоначальные выводы Доклада обсуждались на нескольких конференциях и семинарах-практикумах, в том числе на Ежегодном собрании Американской ассоциации политических наук в 2015 году; Ежегодной конференции Банка по Африке «Преодоление конфликтов и нестабильности в Африке», организованной в 2015 году Университетом штата Калифорния в Беркли; Ежегодной конференции Банка по экономике развития 2015 года; XXVIII Ежегодном конгрессе Итальянского общества государственной экономики «Государственное управление и развитие: компании с политическими связями в странах Европы и Центральной Азии» (в сотрудничестве с аппаратом главного экономиста Регионального управления по делам Европы и Центральной Азии Всемирного банка); организованной Немецким институтом развития конференции «Достижение ЦУР-16: «перезагрузка» надлежащего управления или новые возможности поддержки демократического государственного управления»; Международной неделе гражданского общества в 2016 году; международной конференции «Неравенство: тенденции, причины и политика распределения», организованной в 2016 году Фондом Фридриха Эберта; международном политическом семинаре-практикуме по вопросам государственного управления и закона, организованном GIZ в 2015 году; встрече профессионального сообщества в области политической мысли и деятельности, организованной в 2016 году Фондом Карнеги за международный мир; симпозиуме по вопросам права «Прозрачность отчетности: государственное управление, благоприятствующее экономическому росту и социальной справедливости в Латинской Америке», организованном в рамках подготовки ДМР-2017 (совместно с аппаратом главного экономиста Регионального управления Всемирного банка по Латинской Америке и Карибскому бассейну); Неделе права, правосудия и развития, организованной Всемирным банком в 2015 году; а также научной конференции «Верховенство права, произвол и общественный строй», организованной в 2016 году Стэнфордским университетом в рамках Всемирного проекта правосудия. Ряд университетов, включая Университет Атенео-де-Манила, Пекинский университет, Колумбийский университет, Корнелльский университет, Восточно-Китайский университет политологии и права, Лейденский университет, Оксфордский университет, Китайский народный университет, Университет Торкуато Ди Телья (Буэнос-Айрес), Андский университет (Богота) и Республиканский университет (Монтевидео), организовал мероприятия по сбору замечаний и предложений по докладу.

До представления проекта Доклада Совету директоров Всемирного банка были организованы консультации по его проекту (так называемой «зеленой книге»). Авторский коллектив разместил этот проект на веб-сайте и особо запросил отзывы на него у ряда ключевых партнеров в сообществе, занимающемся проблемами развития. При доработке доклада были учтены комментарии, критические замечания и предложения, полученные от представителей гражданского общества, научных кругов и исследовательских центров.

Редактированием Доклада руководила Нэнси Моррисон. Редактирование текста Доклада выполнила Сабра Ледан. Указания по редактированию давал Брюс Росс-Ларсон, а художественным оформлением Доклада руководил Курт Нидермайер. Указания по разработке стратегии в области коммуникации и распространения информации давали Филип Хэй, Микаэль Ревентар, Анушка Тхеварапперума и Рула Язиджи. Выражаем особую признательность Мэри Фиск, Патрисии Катаяма, Стивену Паздану, а также Издательской программе Всемирного банка. Группа также хотела бы выразить благодарность Вивиан Хон, Сурехе Мохан, Дёрку Петерсону и Клаудии Сепульведа, выполнявшим роль координаторов.

При работе над Докладом были использованы справочные материалы, записки и материалы к врезкам, которые подготовили Изаак Атияс, Шехерьяр Банури, Паоло Белли, Юрген Рене Блум, Карлас Бойш, Тесса Болд, Алехандро Бонвекки, Сара Боттон, Лоран Бутон, Хуан Камило Карденас Кампо, Фернандо Каррера, Франческо Казелли, Гонсало Кастаньеда, Микаэль Кастаньейра, Саймон Коммандер, Алина Кудуэль, Мануэль Айзнер, Томас Фудзивара, Скотт Гейтс, Гаранс Женико, Гаэль Жиро, Альфредо Гонсалес-Рейес, Элен Гранвуане, Рут Гильен, Стефан Аллегат, Себастьян Арди, Майкл Джарвис, Патрисия Джустино, Даниэль Кауфман, Муштак Х. Хан, Дженни Кругман, Сарвар Лагиф, Этьен Ле Руа, Андрей Левченко, Брайан Леви, Стефани Лерона, Стаффан Линдберг, Анна Люрман, Эллен Ласт, Нора Лустиг, Ясухико

Мацуда, Фредерик Морель, Валерия Мечкова, Джонатан Меллон, Алина Мунжиу-Пиппиди, Хэмиш Никсон, Рагнхильд Нурдас, Ховар Моклейф Нюгор, Даниэль Ото-Пералиас, Тьягу Пейшоту, Даг Портер, Франк Пупо, Петер Рейтер, Хэлси Роджерс, Доминик Рожа, Диего Ромеро, Мартин Шмидт, Фредрик Шёберг, Майкл Стэнли, Ховар Странд, Шон Тан, Бенно Торглер, Чанг Тху Чан, Джон Уоллис, Майкл Уолтон, Леонард Ванчекон и Майкл Уоттс.

В ходе нескольких этапов рецензирования глав Доклада своими профессиональными советами с группой поделились консультанты Карлас Бойш, Франсуа Бургиньон, Франческо Казелли, Девал Десай, Авинаш Диксит, Мануэль Айзнер, Томас Фудзивара, Патрик Хеллер, Патрисия Джустино, Филип Кифер, Герберт Китшельт, Андрей Левченко, Брайан Леви, Мария Ана Луго, Рохини Панде, Даг Портер, Найджел Робертс, Карлос Скартасини, Брайан Таманаха, Джон Уоллис, Леонард Ванчекон и Майкл Уоттс.

Авторский коллектив хотел бы отметить участие в содержательных дискуссиях, отклики и содействие ряда специалистов, в числе которых – Сакунтала Акмимана, Мартин Арданас, Омар Ариас, Кэтлин Бигл, Паоло Белли, Самуэль Берлински, Давид Бернштейн, Роберт Бешель, Белла Бёрд, Юрген Рене Блум, Тесса Болд, Лоран Бутон, Мириам Брун, Джеймс Брамби, Хассан Сиссе, Дени Коньо, Уолтер Конг, Кристина Кордуяну, Алина Кудуэль, Шанта Девараджан, Куй-Тоан До, Эдуардо Энгель, Питер Эванс, Франсиску Феррейра, Хлоэ Февр, Деон Филмер, Варун Гаури, Том Гинзбург, Маркус Голдстейн, Альваро Гонсалес, Дункан Грин, Захид Хаснайн, Артуро Эррера, Джоан Серра Хоффман, Роберт Хунджа, Рави Канбур, Даниэль Кауфман, Асмин Хан, Муштак Х. Хан, Стути Хемани, Рэйчел Клайнфелд, Стивен Нэк, Стефан Коссофф, Арт Край, Пол Лагунес, Сильви Ламбер, Эллен Ласт, Нора Лустиг, Сайед А. Махмуд, Марта Мартинес Лисетти, Магди Мартинес-Солиман, Ясучико Мацуда, Себастьян Маццука, Николас Мензис, Самиа Мсадек, Херардо Мунк, Алина Мунжиу-Пиппиди, Кайван Мунши, Макау Мутуа, Роджер Майерсон, Амбар Нарайан, Сара Найман, Тьягу Пейшоту, Андре Портела, Гаэль Рабальян, Виджаендра Рао, Мартин Равальон, Натаниэль Рейли, Боб Рейкерс, Даниэль Роджер, Джо Саба, Одри Сэкс, Рено Зелигман, Митчелл Селигсон, Харрис Селод, Джанкарло Спаньолю, Ян Свейнар, Роб Тальерсио, Джефф Тиндва, Флоренсия Торче, Бенно Торглер, Доминика ван де Валле, Николас ван де Валле, Андрес Вильявесес, Лорена Винуэла, Майкл Уолтон, Дебора Ветцель и Алан Уэйтс.

Многие другие сотрудники Группы Всемирного банка и специалисты других организаций высказали полезные замечания, внесли иной вклад в работу над Докладом, участвовали в консультативных встречах. В числе тех, кому группа хотела бы выразить свою признательность, – Софи Эделман, Ом Пракаш Агарвал, Яйха Амир, Армандо Ардила, Роберт Бэйтс, Вероника Бас, Радиа Бенамгар, Нажи Бенассин, Луис Бенвенисте, Александра К. Безереди, Дипак Бхатиа, Дени Бизеко, Хелена Бьюремальм, Эдуардо Бооркес, Франческа Бомбоко, Сара Боттон, Картер Брандон, Майкл Брэттон, Кьяра Бронки, Ласло Бруст, Руксандра Бурдеску, Давид Кальдерон, Клаудиа Кальвин, Оскар Кальво-Гонсалес, Хуан Камило Карденас Кампо, Энрике Карденас, Кевин Кэри, Том Карозерс, Майкл Чедже, Дональд Кларк, Роланд Кларк, Педру Консейсау, Джилл Коттрелл, Филипп Дэнн, Билл Доротински, Ален Дюран Лассерв, Уте Экерц, Яра Эскивель, Майк Фок, Фредерико Финан, Луис Фонсеррада, Харальд Фур, Бернард Функ, Яш Гай, Фредерик Голуба-Мутеби, Криштоф Гостоньи, Дональд Грин, Джейн Гайер, Джиллиан Хэдфилд, Джеффри Хэммер, Лусиа Ханмер, Тазин Хасан, Финн Хайнрих, Ханс-Йоахим Хайнце, Рохелио Гомес Эрмосильо, Бенджамин Герцберг, Ингрид-Габриэла Ховен, Алан Хадсон, Уильям Хёрст, Габриэла Инчаусте, Эдна Хайме, Майкл Джарвис, Мелиз Жо, Эрик Йенсен, Мелисса Джонс, Патрик Кэйлерс, Ануар Бен Хелифа, Ханна Ким, Фрэнсис Киванга, Стефан Клава, Анне-Лизе Клаузен, Верена Книппель, Маттиас Коттер, Дэвид Д. Лэйтин, Жорж Ларби, Маргарет Леви, Альберто Лейтон, Дорис Ликвелиле, Штефан Линдемманн, Кэти Линдерг, Мариана Льянос, Эрнесто Лопес Кордова, Анна Люрманн, Кристиан Лунд, Бентли Маклауд, Беатрис Магалони, Александр Макулило, Эрнест Малья, Сумит Манчанда, Ричард Макадамс, Дэвид Маккензи, Крейг Майзнер, Рудольф Меллингхоф, Маурисио Мерино, Эдуард Мигель, Омар Мохамед, Руй Монтейро, Мария Елена Морера, Фред Муфлукуе, Ана Мария Муньос, Майк Муши, Пер Норлунд, Сайлас Оланг, Вирхиния Оливерос, Ян Михель Отто, Хуан Пардинас, Айде Перес Гарридо, Гильермо Перри, Лэнт Причетт, Кристин Цян, Балакришнан Раджагопал, Рита Рамалью, Хуан Маурисио Рамирес, Хулиана Рамирес, Виридиана Риос, Кристоф Рокмор, Карлос Родригес-Кастелан, Лурдес Родригес-Чамусси, Сесар Родригес Гаравито, Хэлси Роджерс, Жерар Ролан, Паллави Рой, Элиана Рубиано, Элизабет Рупперт Балмер, Кэролайн Сейдж, Индира Сантос, Филип Шелкенс, Анимеш Шривастава, Думитру Соколан, Майкл Стэнли, Альбрехт Штокмайер, Ховар Странд, Гарольд Сунгиса, Хани Сайед, Мигель Секели Пардо, Аттилио Тагалиле, Уилл Тейлор, Флетчер Тембо, Кэти Томсон, Чарльз Андилэнд, Дьюс Валентайн, Ингрид ван Энгельсховен, Роберто Велес Грахалес, Эрик Ферхоген, Андреа Вигорито, Тара Вишванатх, Аня Водопьянов, Штефан Фойгт, Джордж Мукунди Вачира, Вали Ване, Фредрик О. Ваньяма,

Асбьёрн Вее, Барри Вайнгаст, Дженнифер Виднер, Джордж О. Уильям, Оливер Уильямсон, Майкл Вулкок, Общество бывших сотрудников Всемирного банка «World Bank 1818 Society», Ян Кайфын, Абдулкави Ахмед Юсуф и Давиде Дзуккини. Мы особенно благодарны Рожье ван ден Бринку за чрезвычайно полезные беседы в Маниле и за то, что он обратил наше внимание на работу в области управления бюджетом, проводимую в Монголии, в частности, на фильм «Амка и три золотых правила», на который мы ссылаемся в главе 2.

Хотя авторский коллектив и стремился упомянуть вклад каждого, но, если какие-либо лица или организации по невольной ошибке не были включены в этот список, авторы приносят им свои извинения и благодарят всех, кто внес вклад в подготовку настоящего Доклада.

Обзор

Доклад о мировом развитии 2017: Государственное управление и закон

В последние 20 лет в мире наблюдается стремительный рост показателей социально-экономического развития. Благодаря быстрому распространению новых технологий и расширению доступа к капиталу и мировым рынкам были достигнуты немыслимые ранее темпы экономического роста, и это помогло выволить из бедности свыше 1 млрд человек. Но, вместе с тем, активизация этих процессов привела и к росту неравенства, как внутри стран, так и между странами, а также повысила степень уязвимости к воздействию глобальных экономических тенденций и циклов. И, действительно, хотя распространение капитала, технологий, идей и кадров по всему миру помогло многим странам и народам продвинуться вперед, представляется, что другие регионы и группы населения отстают и по-прежнему сталкиваются с проблемами насилия, низких темпов экономического роста и ограниченности возможностей улучшить свое положение.

По мере того, как идеи и ресурсы распространяются по странам все стремительнее, появляется все больше решений в области политики, призванных содействовать дальнейшему прогрессу. Вместе с тем, меры политики, задача которых – эффективно содействовать достижению позитивных результатов в области развития, зачастую не принимаются, осуществляются плохо или со временем приводят к обратным результатам. Хотя сообщество, занимающееся проблемами развития, уделяет пристальное внимание изучению вопроса о том, *какие* меры политики и мероприятия требуются для получения лучших результатов, гораздо меньше внимания оно обращает на поиск ответа на вопрос о том, *почему* эти подходы оказываются столь успешными в одних ситуациях, но не дают положительных результатов в других.

Совершенствование государственного управления в целях решения сегодняшних проблем в области развития

В конечном счете, для решения проблем, с которыми сегодня сталкиваются развивающиеся страны, – ненадлежащего оказания услуг, насилия, замедления

экономического роста, коррупции, «ресурсного проклятия» и многих других – необходимо переосмыслить то, как государственные и негосударственные субъекты взаимодействуют между собой в вопросах разработки и осуществления мер политики, или то, что в этом Докладе понимается под государственным управлением (вставка О.1). Рассмотрим несколько ситуаций, привлекающих к себе всеобщее внимание в последнее время.

Государственное строительство в Сомали и Сомалиленде. Сомали – одно из наиболее нестабильных государств в мире, где уже более двадцати лет царит насилие. Нападения мятежников и региональные конфликты не позволили создать централизованное государство, обладающее монополией на законное применение силы. Воюющие группировки, многие из которых опираются на источники власти в своих регионах, оказались не в состоянии достичь прочных договоренностей, которые определили бы структуру и обязательства центрального государства. Напротив, в Сомалиленде – автономном регионе Сомали, для которого характерны аналогичные напряженные отношения между племенами и кланами, – в 1993 году прошла межклановая конференция с участием лидеров современных и традиционных структур, в ходе которой удалось успешно ввести эти кланы и их старейшин в структуру официальных органов власти, благодаря чему в регионе на протяжении уже более 20 лет царит стабильность и идет экономическое развитие.

Борьба с коррупцией и «ресурсным проклятием» в Нигерии. В 2010 году – всего через год после того, как иссяк десятилетний «золотой дождь» из сверхдоходов от высоких цен на нефть, – Нигерия обратилась к своим партнерам в области развития с просьбой о бюджетной поддержке. С точки зрения долгосрочной перспективы, неясно, какую часть своих нефтяных доходов Нигерия отложила для будущих инвестиций, хотя в 2011 году для решения этой задачи был учрежден Фонд национального благосостояния. По словам бывшего руководителя Центрального банка, из-за коррупции в Национальной нефтяной компании страна потеряла миллиарды долларов. По данным опроса, проведенного в рамках проекта «Афробарометр» в 2015 году, 78 процентов нигерийцев считали, что правительство «плохо борется с коррупцией». В конечном счете,

В конечном счете, для решения проблем, с которыми сегодня сталкиваются развивающиеся страны, необходимо переосмыслить то, как государственные и негосударственные субъекты взаимодействуют между собой в вопросах разработки и осуществления мер политики, или то, что в этом Докладе понимается под государственным управлением.

Вставка О.1 Что такое государственное управление?

В этом Докладе под государственным управлением понимается процесс взаимодействия между государственными и негосударственными субъектами в целях разработки и осуществления мер политики в рамках определенного набора формальных и неформальных правил, определяющих полномочия власти и определяемых ими^а. Власть определяется в Докладе как способность групп и отдельных лиц принуждать других действовать в интересах данных групп и лиц и достигать конкретных результатов^б.

В зависимости от ситуации, субъекты могут создавать правительство как комплекс официальных государственных институтов (термин, применяемый в научных работах для обозначения орга-

низаций и правил), внедряющих меры политики и обеспечивающих их осуществление. Кроме того, в зависимости от ситуации, государственные субъекты играют более или менее важную роль в отношении негосударственных субъектов, таких, как организации гражданского общества или организации, лоббирующие интересы бизнеса. Следует также отметить, что государственное управление осуществляется на разных уровнях, от международных органов до национальных государственных учреждений, местных властных структур, общин и объединений предпринимателей. Эти уровни часто пересекаются, создавая сложное переплетение субъектов и интересов.

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

- a. Используемое в этом Докладе общее определение государственного управления соответствует определению, принятому Всемирным банком и обращающему особое внимание на формальные институты и роль государственных субъектов.
- b. Dahl (1957); Lukes (2005).

институциональная система оказалась не в состоянии сберечь доходы от природных ресурсов, чтобы использовать их для повышения устойчивости бюджета и содействия созданию макроэкономической среды, благоприятствующей долгосрочным инвестициям. Опыт ряда стран свидетельствует о том, что подобного «ресурсного проклятия» – парадоксального явления, когда в странах, изобилующих природными ресурсами, экономический рост идет медленнее, а показатели развития оказываются хуже, чем в странах, не имеющих ресурсов – можно избежать: для этого необходимо проводить эффективную экономическую и бюджетно-налоговую политику.

Показатели и проблемы экономического роста в Китае. На протяжении последних четырех десятилетий темпы роста экономики Китая, все глубже интегрировавшейся в мировую экономику, измерялись двузначными числами, благодаря чему более 700 млн жителей страны были избавлены от бедности. Эти показатели успешного экономического роста широко известны. Вместе с тем, судя по многим часто используемым показателям, институциональная среда в Китае за этот период, как представляется, не изменилась. Означает ли это, что институты не важны для роста экономики? Нет. Скорее, более внимательное изучение развития Китая показывает, чего не отражают эти показатели: адаптивность политических решений и наращивание государственного потенциала, ставшие залогом экономических успехов, определялись в значительной степени коренными изменениями в механизмах подотчетности и коллективного руководства. Опыт Китая убедительно свидетельствует о необходимости уделять больше внимания тому, как функционируют институты, и меньше – конкретным формам, которые они принимают. Между тем, сегодня рост экономики Китая замедляется. Чтобы поддерживать высокие темпы роста, требуются политические стимулы для перехода к модели роста, основанной на поддержке выхода на рынок новых компаний, конкуренции и инноваций. Во многих странах со средним уровнем дохода подобные преобразования

блокируются теми, кому удалось воспользоваться преимуществами на ранних стадиях роста и кто слабо мотивирован участвовать в коалициях, выступающих за продолжение реформ. Чтобы идти вперед, понадобится решить эти проблемы государственного управления.

Трущобы и социальная изоляция в крупных городах Индии. Результатом развития городской среды на основе скоординированного планирования и инвестиций со стороны коалиций девелоперов, чиновников, граждан и политиков может стать формирование городов, являющихся центрами роста, инноваций и производительности. Планировщики могут обеспечить соответствие инфраструктуры запросам инвесторов, заинтересованных в максимальном увеличении доходности земли, компаний, которым нужна хорошая связь с клиентами, сотрудниками и другими фирмами, а также граждан, которые хотят получить доступ к услугам и рабочим местам. Однако многие города не могут выполнить эти обещания. Существование гигантских городских трущоб – по последним данным, в Индии насчитывается около 49 000 трущобных районов, в которых проживают десятки миллионов человек, – является свидетельством неспособности обеспечить соответствие государственных инвестиций и зонирования потребностям многообразного конгломерата заинтересованных сторон в городах. Неудовлетворительное проектирование городов и неверное распределение инвестиций затрудняют связь между жилыми районами, ограничивают доступность транспортного сообщения и коммунальных услуг, выталкивая трудящихся в неформальные поселения, часто расположенные на окраинах. Многие девелоперы и политики используют эту систему как источник ренты для себя, однако такое нескоординированное развитие городов не позволяет им в полной мере реализовать свой потенциал роста, приводя к появлению огромных трущобных районов, большинство жителей которых лишены основных услуг.

Запрос на услуги более высокого качества в Бразилии. В 2013 году мир наблюдал за тем, как накануне чемпионата мира по футболу на улицы бразильских городов

вышли протестующие, недовольные качеством общественных услуг – транспорта, образования и здравоохранения. В течение 12 лет в Бразилии наблюдался устойчивый инклюзивный экономический рост, способствовавший избавлению более 30 млн человек от бедности и укреплению среднего класса. И теперь тот же средний класс, который своими налогами содействовал предоставлению государственных услуг, требовал повышения их качества и охвата, в том числе, внедрения «стандарта ФИФА» в школах. Почему же ситуация изменилась? Общественный договор в Бразилии исторически был непрочным и фрагментированным. Бедные получали общественные услуги низкого качества, в то время как верхние слои среднего класса ориентировались на частные услуги и, соответственно, не испытывали желания пополнять бюджет своими налогами. Формирование более обширного среднего класса и сокращение масштабов бедности парадоксальным образом обострили ощущение несправедливости, поскольку новый средний класс рассчитывал получать в обмен на свои налоги нечто большее, нежели низкокачественные общественные услуги.

«Брексит» и растущее недовольство экономической интеграцией. В июне 2016 года граждане Соединенного Королевства проголосовали за выход из Европейского Союза (ЕС). Экономические последствия этого решения для страны в частности и для Европы в целом стали источником неопределенности для политических кругов. Вместе с тем, недовольство экономической и

политической интеграцией – это явление, характерное не только для этого региона. В разных странах по всему миру популистские партии проводят кампании против торговли и интеграции, и некоторые из этих партий получают беспрецедентную поддержку со стороны избирателей. Зачастую такие партии делают ставку на то, что граждане всё острее ощущают свою политическую маргинализацию и изоляцию от процесса принятия решений, а также укрепляются во мнении о том, что определенные группы пользуются общественными благами за чужой счет. Даже в странах, для которых, вне всякого сомнения, интеграция оказалась благом, неравное распределение полученных выгод и ощущение неэффективности «права голоса» заставили многих граждан поставить сложившееся положение дел под сомнение, что может сказаться на социальной сплоченности и стабильности.

Что объединяет все эти примеры? Авторы Доклада исходят из того, что все страны решают общий набор задач в области развития: сведение к минимуму угрозы насилия (*безопасность*), обеспечение благосостояния (*экономический рост*) и придание ему всеобъемлющего характера (*социальная справедливость*), обеспечивая при этом устойчивость процесса развития в интересах будущих поколений (вставка О.2). Однако меры политики не всегда обеспечивают решение этих задач развития так, как предполагалось. Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что реальность полна контрастов. Сомали – нестабильное государство, тогда

Вставка О.2 Государственное управление – ради чего? Достижение целей по обеспечению безопасности, экономического роста и социальной справедливости

Многие аспекты государственного управления важны сами по себе – то есть, они имеют внутреннюю ценность; таково, в частности, понятие свободы. С экономической точки зрения свобода может рассматриваться как набор возможностей, а развитие – как «устранение различных видов несвободы» (изоляция от возможностей) в тех случаях, когда такие проявления несвободы ограничивают возможность людей осуществлять «мотивированные действия»^а. Свобода является не только внутренней ценностью – значение имеет и ее прикладная ценность ввиду «способности свобод определенных видов содействовать утверждению свобод других видов»^б. Подобные позитивные связи экономисты называют взаимодополняемостью. В Докладе признается внутренняя ценность различных аспектов государственного управления, равно как и представление о развитии как о позитивной свободе, а также прикладная ценность этих аспектов для обеспечения справедливого развития.

В качестве исходной точки для анализа в рамках Доклада принято представление о том, что любое общество стремится освободить своих членов от постоянной угрозы насилия (*безопасность*), обеспечить их благосостояние (*экономический рост*) и добиться распределения благ среди всех слоев общества (*социальная справедливость*).

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

- а. Sen (1999, xii).
- б. Sen (1999, xii).

Предполагается также, что общество пытается решить эти задачи экологически устойчивым образом. Соответственно, Доклад оценивает государственное управление с точки зрения его способности обеспечить эти результаты.

Такой подход находится в русле перехода от диалога на основе идеологии к диалогу на основе идеалов, который ведется в последние десятилетия глобальным сообществом, занимающимся проблемами развития. Принятие в 2000 году Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН (ЦРТ) и недавнее утверждение странами-членами Организации Объединенных Наций Целей устойчивого развития (ЦУР) – это примеры усилий по определению общих целей социального и экономического прогресса. ЦУР-16 призывает к «миру, обеспечению правосудия и созданию эффективных учреждений» и имеет непосредственное отношение к государственному управлению. Вместе с тем, как показано в Докладе, помимо внутренней ценности, ЦУР-16 имеет и важную прикладную ценность, поскольку достижение этой цели будет способствовать и достижению всех остальных ЦУР. На деле, для достижения всех целей в области развития необходимо четкое понимание государственного управления, с тем чтобы обеспечить на этой основе проведение более эффективной политики.

как в Сомалиленде дела, как представляется, обстоят благополучно. Нигерия изобилует ресурсами, но по-прежнему относится к числу стран с уровнем дохода ниже среднего. В Китае наблюдался быстрый экономический рост, хотя многие ключевые институты этой страны не претерпели изменений. Экономика Индии растёт, но страна не в состоянии сдержать распространение трудностей. В Бразилии экономический рост охватывал все слои и группы населения, но сегодня в стране проходят массовые протесты представителей среднего класса. Уровень безработицы в Великобритании был невысок, но страна проголосовала за выход из ЕС. То общее, что, как представляется, можно проследить, изучая эти проблемы, – это сбои в государственном управлении: продолжается внедрение неэффективных мер политики, эффективные меры политики не принимаются, а нестандартные институциональные механизмы обеспечивают положительные результаты. Итак, что именно определяет эффективность политики?

Факторы, определяющие эффективность политики: приверженность, координация и сотрудничество

Когда меры политики и технические решения не дают ожидаемых результатов, в этом зачастую винят неэффективность институциональной системы и в качестве выхода обычно предлагают «усовершенствовать» институты. Однако, как показывает опыт различных стран, многие институциональные механизмы и траектории могут способствовать развитию, тогда как многие другие образцы «передовой практики» часто терпят неудачу. Подчас быстрый прогресс начинается внезапно и, как представляется, неожиданно. Ввиду этого многообразия траекторий и рисков чрезвычайно важно выявить основополагающие факторы, определяющие эффективность политики. Авторы Доклада выделяют *приверженность, координацию и сотрудничество* в качестве трех основных институциональных функций, необходимых для того, чтобы правила и ресурсы обеспечивали желаемые результаты¹.

Форма или функция: базовые принципы, определяющие эффективность политики

Приверженность. Приверженность внушает субъектам доверие к мерам политики, и в результате они могут соответственно строить свое поведение. Обеспечить проведение последовательной политики в течение продолжительного периода времени непросто. Обстоятельства меняются, цели политики могут выходить за пределы политического цикла, а ресурсов может не хватать, что снижает стимулы к проведению ранее избранного политического курса. Согласно экономической теории неполных контрактов, для того, чтобы меры политики пользовались доверием, необходимы средства обеспечения приверженности.

Возьмем, например, безопасность – фундамент устойчивого развития. Основа основ безопасности – приверженность. Способны ли конфликтующие стороны прийти к надежным договоренностям об отказе от

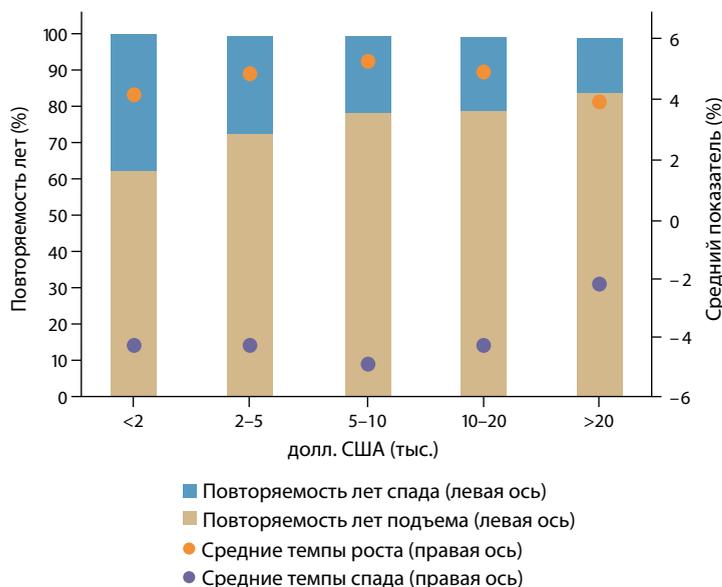
насилия и наделить государство монопольным правом на законное применение силы? В Сомалиленде приверженность была обеспечена благодаря достижению институциональных договоренностей, дающих всем ключевым группам достаточные стимулы действовать в рамках правил. Она вызывает доверие, поскольку, если какая-либо из сторон откажется от этих договоренностей, от этого пострадают все стороны. В Сомали, напротив, несмотря на ряд предпринятых под эгидой международного сообщества попыток государственного строительства, противоборствующие группы по-прежнему считают, что им выгоднее сохранять свое влияние или формировать временные альянсы с другими силами, нежели передать монополию на насилие в руки центральной власти. Почему? В значительной мере потому, что характер этих соглашений и предложенные институциональные механизмы не смогли послужить действенными средствами обеспечения приверженности. Если готовность придерживаться условий сделки не вызывает доверия, противоборствующие стороны покидают стол переговоров, и насилие продолжается: враждующие группировки могут отказываться от мирных договоренностей, разработчики политики могут не сдерживать свои обещания предоставить средства недовольным группам или регионам, участники тяжб могут не считать себя связанными судебными решениями, а полиция может чинить насилие в отношении граждан вместо того, чтобы защищать их.

Заслуживающая доверия приверженность политике содействия экономическому росту и защите прав собственности также исключительно важна для обеспечения макроэкономической стабильности и создания условий для экономического роста. Согласно последним данным долгосрочный экономический рост обеспечивается, главным образом, не отдельными эпизодами быстрого роста, как принято считать, а отсутствием эпизодов сокращения производства вследствие экономического кризиса или вооруженного конфликта в стране (рисунок 0.1). Для экономического роста необходима среда, в которой компании и физические лица считают безопасным для себя инвестировать средства в производительную деятельность. Такая приверженность может формироваться по-разному. На начальной стадии бурного развития Китая в 1980-е годы успешный экономический рост обеспечивался обращенными к местным властям, частным предприятиям и крестьянам заверениями в том, что они смогут оставлять прибыли себе, благодаря чему удалось обеспечить заслуживающую доверия приверженность, хотя вопрос о защите прав собственности только начинал решаться. Напротив, в Нигерии институциональная среда не обеспечивала приверженности, необходимой для сохранения прибылей от добычи природных ресурсов с целью их последующего направления на поддержку долгосрочного развития. В условиях Нигерии, где утвердилось представление о широких масштабах коррупции, внедрение «передовых» принципов налогово-бюджетной политики, плодотворных в других ситуациях, не привело к формированию заслуживающей доверия приверженности, поскольку государственные чиновники руководствовались краткосрочными интересами. Так, например, у губернаторов штатов, не уверенных в том, что средства останутся у них в будущем, возникали стимулы расходовать их как можно скорее.

Приверженность внушает субъектам доверие к мерам политики, и в результате они могут соответственно строить свое поведение.

Рисунок О.1 Долгосрочный экономический рост определяется не столько темпами, сколько непрерывностью

Повторяемость лет подъема и спада и средние темпы подъема и спада в странах, по объему ВВП на душу населения



Источники: авторский коллектив ДМР-2017 на основе Wallis 2016, с использованием данных из Penn World Table, version 8.0 (Feenstra, Inklaar, and Timmer 2015).

Примечание: рисунок отражает реальный ВВП на душу населения (в постоянных ценах: цепные ряды динамики). Первоначально страны были разбиты на группы по размеру дохода в 2000 году, выраженному в долларах США в ценах 2005 года. Среднегодовые темпы экономического роста представляют собой простое среднее арифметическое за все годы и по всем странам, входящим в данную группу, без взвешивания. В выборку, на основе которой подготовлен рисунок, вошла 141 страна, по которой имелись данные, как минимум, с 1970 года.

Координация. Вместе с тем, одной только заслуживающей доверия приверженности недостаточно; требуется также координация. Необходимое условие процесса инвестиций и инноваций – уверенность компаний и физических лиц в том, что и другие тоже будут осуществлять инвестиции. Институты могут помочь в преодолении сбоев рыночного механизма, координируя и инвестиционные решения, и ожидания участников рынка. Представление о том, что неэффективная координация инвестиционной деятельности может приводить к задержке в развитии, появилось уже несколько десятилетий назад². Рассмотрим случай, когда крупные предприятия демонстрируют более высокую эффективность, однако инвестиции в них не приносят прибыли отдельным компаниям, если только такие компании не объединяются в группу для одновременного осуществления инвестиций. Размеры рынка могут быть слишком малы для того, чтобы масштабные инвестиции оправдывали себя, если только все отрасли не развиваются синхронно, создавая рынки друг для друга. В подобной ситуации возможны два исхода или состояния равновесия. Первый из них – это ситуация, когда компании не вкладывают средства в крупные предприятия, и эффективность остается на низком уровне. Второй, более успешный исход – это положение, при котором компании оказываются в состоянии скоординировать синхронный переход к более масштабному и эффективному производству. Подобные проблемы с координацией могут иметь место во множестве ситуаций – от финансирования и внедрения технологий

до инноваций, промышленных кластеров и городского планирования³. В Индии отсутствие координации между разработчиками планов развития городов, застройщиками и местными властями не позволило эффективно планировать развитие городских территорий, а это не позволило многим городам сыграть существенную роль в ускорении развития.

Сотрудничество. В конечном счете, чтобы политика была эффективной и позволяла обеспечить справедливое развитие, необходимо сотрудничество и, прежде всего, желание граждан вносить свой вклад в создание общественных благ, а не полагаться на то, что это будут делать другие. То, в какой мере общество может обеспечить возможности для всех своих членов, зависит от его готовности инвестировать в предоставление услуг высокого качества, таких, как здравоохранение, образование и связь, а также гарантировать доступность экономических возможностей. Для осуществления подобных инвестиций необходимо собирать и перераспределять средства. На деле, ни одной из стран с высоким уровнем дохода не удалось улучшить положение дел с точки зрения социальной справедливости без достаточного высоких налогов и государственных расходов, цель которых – защитить людей от потрясений (таких, как болезни и безработица) и сократить диспропорции в уровнях благосостояния в пределах отдельных поколений и между ними⁴. Кроме того, чтобы люди ощутили отдачу от этих инвестиций, они должны, став взрослыми, иметь доступ к экономическим возможностям, прежде всего, к тем из них, которые позволяют реализовать накопленный этими людьми человеческий капитал. Чтобы страна могла собрать налоги, необходимые для финансирования инвестиций в общественные блага, ее граждане должны быть готовы платить эти налоги и сотрудничать. Сотрудничество подкрепляется приверженностью, поскольку надежное и последовательное обеспечение соблюдения законов также необходимо для расширения возможностей и обеспечения равных правил игры.

Иногда система сотрудничества в обществе разрушается. Например, Бразилия, граждане которой организованно выступили с требованиями повысить качество общественных услуг, столкнулась с проблемой, имеющей место во многих странах, – фрагментацией общественного договора. В подобных случаях низкое качество предоставляемых услуг побуждает верхние слои среднего класса пользоваться частными услугами, что, в свою очередь, ослабляет их готовность сотрудничать в налоговых-бюджетных вопросах и вносить свой вклад в создание общественных благ, – так возникает порочный круг. В других случаях субъекты, которых потенциально могут затронуть меры политики, оказываются отстраненными от разработки этих мер, а это разрушает их стимулы к сотрудничеству и ослабляет готовность соблюдать установленные нормы. Сформировавшееся под воздействием извне представление о том, что ЕС принимает решения на основе технократических подходов, не учитывая интересы всех заинтересованных сторон, и что некоторые страны получают от этого договора несоразмерно большие выгоды, стало одной из причин того, что Соединенное Королевство проголосовало за «Брексит», – и привело к росту влияния по всему миру популистских партий, ставящих под сомнение дальнейшую интеграцию.

Таблица О.1 Три институциональные функции – приверженность, координация и сотрудничество – являются залогом эффективности мер политики

Функция	Примеры, иллюстрирующие важность данной функции
Приверженность	<ul style="list-style-type: none"> Лица, принимающие решения, могут пожелать потратить непредвиденные государственные поступления сразу же, вместо того, чтобы отложить их, чтобы другие могли израсходовать их в будущем. Политики могут отказаться от продолжения реализации мер политики, доказавших свою эффективность, и предпочесть им иные, отражающие позицию их политической группировки. Поставщики общественных услуг могут потребовать пересмотра в свою пользу условий договоров, если поймут, что политические издержки прекращения оказания этих услуг будут слишком высоки.
Координация	<ul style="list-style-type: none"> Инвестиции и инновации стимулируются уверенностью людей в том, что инвестировать будут и другие. Финансовая стабильность зависит от уверенности в надежности мер политики; примером сбоя может служить массовое изъятие вкладов, когда каждый уверен в том, что и все остальные поспешат изъять свои вклады. Законы служат отдельным лицам ориентиром для определенного поведения: пример – правило правостороннего дорожного движения.
Сотрудничество	<ul style="list-style-type: none"> Люди могут быть мотивированы жить за счет других или вести себя оппортунистически, например, уклоняясь от уплаты налогов, но пользуясь при этом государственными услугами, финансируемыми другими (теми, кто платит налоги). Некоторые субъекты, которых потенциально могут затронуть меры политики, оказываются отстраненными от разработки этих мер, что ослабляет готовность соблюдать установленные нормы и ведет к фрагментации.

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

В силу этого *приверженность, координация и сотрудничество* являются важнейшими институциональными функциями, обеспечивающими эффективность мер политики и, соответственно, их способность обеспечить результаты в области развития (таблица О.1)⁵. Однако они могут быть эффективно реализованы лишь при определенных условиях. В настоящем Докладе предлагается система анализа, позволяющая глубже понять, каким образом государственное управление может обеспечить реализацию этих функций для получения результатов в области развития.

Когда политической воли недостаточно: власть, переговоры и арена политических действий

В настоящем Докладе утверждается, что институты выполняют три ключевые функции, повышающие эффективность политики в интересах развития, – они обеспечивают *приверженность*, поощряют *координацию* и укрепляют сотрудничество. Однако почему же так часто эффективность мер политики с точки зрения исполнения этих функций оказывается низкой? Обычно те, кто занимается практической реализацией мер политики, говорят, отвечая на этот вопрос, что правильные меры политики существуют и что их можно было бы реализовать при наличии политической воли в стране. Авторы Доклада утверждают, что те, кто отвечает за принятие решений – элиты⁶, – могут правильно формулировать задачи, но при этом быть не в состоянии осуществлять правильную политику, поскольку в этом случае им пришлось бы бросить вызов сложившемуся равновесию – и нынешней расстановке сил. Таким образом, расстановка сил в обществе может предопределять, к каким именно результатам приведут приверженность, координация и сотрудничество.

В конечном счете, эффективность политики зависит не только от того, какие меры политики выбираются, но и от того, *как именно* они выбираются и осуществляются. И разработка, и осуществление политики предполагают переговоры между различными

сторонами. Условия, в которых принимаются решения (политического характера), или *арена политических действий* – это та среда, в которой различные группы и субъекты взаимодействуют и ведут переговоры по различным аспектам деятельности государства. Достигнутые таким образом итоговые договоренности ведут, в конечном итоге, к изменению официальных правил (законов). Это – та среда, в которой проявляет себя государственное управление⁷. Арены политических действий существуют на местном, национальном, международном и наднациональном уровнях. Они могут быть официальными (парламенты, суды, межправительственные организации, государственные ведомства), традиционными (суды старейшин) и неформальными (закулисные договоренности, личные связи и знакомства).

Кто именно ведет переговоры на арене политических действий, и насколько успешно эти переговоры ведутся, определяется влиянием участников этих переговоров, их способностью воздействовать на других за счет контроля над ресурсами, угрозы применения насилия или способности убеждать (влияние *de facto*), равно как и на основании и посредством существующих норм (влияние *de jure*). На арене политических действий влияние выражается в способности групп и физических лиц принуждать других действовать в интересах этих групп и лиц и добиваться конкретных результатов. Это один из фундаментальных факторов, повышающих – или понижающих – эффективность политики (вставка О.3).

Распределение власти – это один из ключевых элементов, определяющих функционирование арены политических действий. В ходе переговоров по вопросам политики неравное распределение – *асимметрия* – власти может влиять на эффективность политики. Асимметрия власти не всегда пагубна, и на самом деле она может являться средством обеспечения эффективности – например, за счет делегирования полномочий. Напротив, к числу негативных проявлений асимметрии власти относятся узурпация, клиентелизм и изоляция.

Вставка 0.3 **Идея власти и власть идей**

Британский экономист Джон Мейнард Кейнс отмечал в своей книге «Общая теория занятости, процента и денег»: «Идеи экономистов и политических мыслителей – и когда они правы, и когда ошибаются – имеют гораздо большее значение, чем принято считать. В действительности только они и правят миром»^а. Специалисты в области общественных наук уже давно изучают вопрос о том, как идеи могут оказывать основополагающее воздействие на пути исторического развития, с точки зрения не только идеологии и культуры, но и с позиций «культурного предпринимательства»^б. Вместе с тем, важно различать два (на самом деле, их больше, но именно эти являются основными) конкретных пути воздействия идей на разработку и эффективность политики: идеи как знания и идеи как способ определения предпочтений и представлений.

Что касается идей как знания, в последние десятилетия влияние на обсуждение проблем политики оказывали принципы «наращивания потенциала» в форме обмена знаниями и распространения «наиболее эффективной практики». Вне всякого сомнения, идеи как знания играют свою роль в повышении эффективности политики и наращивании потенциала выполнения конкретных политических обязательств.

Однако идеи определяют также предпочтения и представления. Завершая рассмотрение вопроса об идеях, Кейнс указал, что «люди практичные, которые считают себя совершенно неподверженными интеллектуальным влияниям, обычно являются рабами какого-нибудь экономиста прошлого... Но рано или поздно именно идеи, а не

корыстные интересы становятся опасными и оборачиваются добром или злом». В XVIII веке Юм в своей теории утверждал, что нормативное высказывание (например, мера политического характера) не может быть выведено из позитивного высказывания (наблюдаемого факта), если при этом в качестве исходного положения не будет принята нормативная идея. Рецепты политических мер, основанные на фактах, требуют еще в качестве основы и определенных нормативных представлений – то есть, идей. Признавая важность идей, авторы Доклада рассматривают вопрос о целесообразности выявления предпочтений и представлений как средства понимания процессов переговоров по вопросам политики.

В 1999 году Эрик Вольф указал, что для понимания социальной динамики необходимо рассматривать власть и идеи как взаимодополняющие явления^с. Вслед за Мишелем Фуко Вольф утверждает, что способность формировать представления других людей – это средство побудить других людей к действиям – действиям, которые в ином случае лицо не совершило бы. Таким образом, способность побуждать других действовать в интересах данного субъекта или добиваться конкретных результатов – то, что в этом Докладе понимается под властью, – тесно связана с понятием идей как представлений.

Соответственно, дихотомия между идеями (идеологией и культурой) и властью (основным фактором, определяющим социальную динамику), неправомерна. Идею власти невозможно понять, не рассматривая всерьез власти идей.

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

а. Keynes (1936, 383).

б. См., например, обсуждение «интеллектуальных истоков современного экономического роста» в работе Mokyr (2005).

с. Wolf (1999). См. также Barrett, Stockholm, and Burke (2001).

Как асимметрия власти может влиять на безопасность, экономический рост и социальную справедливость

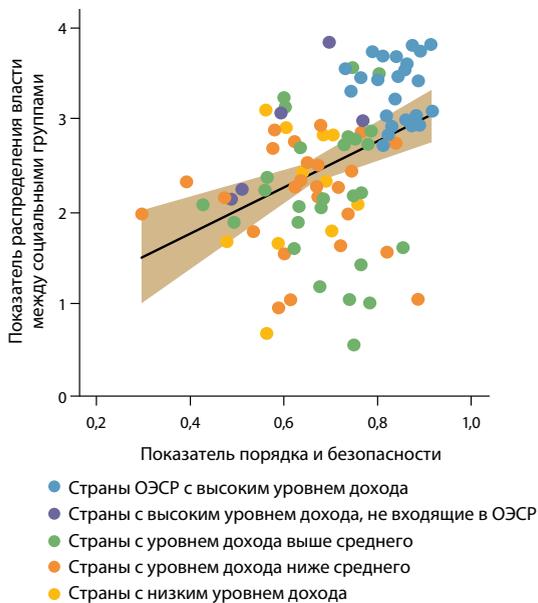
Изоляция. Одно из проявлений асимметрии власти – изоляция лиц и групп от арены переговоров – может оказаться особенно значимым для безопасности (рисунок 0.2). Когда влиятельные субъекты оказываются отстраненными от арены политических действий, некоторые лица и группы могут считать насилие предпочтительным – и рациональным – способом отстаивания своих интересов, как это происходит в Сомали. В результате участники переговоров могут так и не достичь договоренностей (как это происходит, например, в случае срыва мирных переговоров между враждующими сторонами, или когда стороны спора так и не приходят к соглашению).

Изоляция, нередко выражающаяся в отсутствии доступа к государственным институтам, ресурсам и услугам, часто наблюдается в контексте идентичности. Распределение власти между этническими группами в зависимости от степени их доступа к центральной государственной власти является очевидным предвестником сопряженных с насилием конфликтов на национальном уровне (будь то в виде репрессий со стороны государства или мятежа против государства)⁸.

Межстрановой статистический анализ с использованием информации из базы данных Ethnic Power Relations («Взаимоотношения этнических групп с властью») за период с 1945 по 2005 годы показывает, что для государств, в которых большие группы населения оказываются в изоляции в силу своей этнической принадлежности, вероятность возникновения вооруженных мятежей выше⁹. Наличие норм, отстраняющих определенные группы, например, женщин или меньшинства, от участия в переговорах об урегулировании споров, как правило, ведет к усилению асимметрии власти и закрепляет несправедливые и непрочные результаты¹⁰.

Узурпация. Второе проявление асимметрии власти – способность влиятельных групп «узурпировать» меры политики и ставить их на службу своим узким интересам – помогает оценить эффективность (или неэффективность) мер политики с точки зрения содействия долгосрочному экономическому росту. Так, например, в 1990-е годы некоторые крупнейшие промышленные концерны в Индонезии поддерживали прочные связи с президентом Сухарто¹¹. В период 1995-1997 годы несколько раз поднималась волна слухов по поводу состояния здоровья президента Сухарто. В каждом подобном случае, чем ближе промышленный концерн был к президенту, тем больше падала стоимость его

Рисунок О.2 Более устойчивый баланс власти коррелирует с позитивными результатами в области безопасности



Источники: World Justice Project (Всемирный проект правосудия), Rule of Law Index 2015 (Индекс верховенства закона за 2015 год), Показатель 5 «Порядок и безопасность» (переменные «Ведется эффективная борьба с преступностью», «Гражданские конфликты эффективно сдерживаются», «Граждане не прибегают к насилию для удовлетворения личных претензий»); V-Dem, версия 6 (переменная «Распределение власти между социальными группами», где показатель 0 свидетельствует о монополизации политической власти одной социальной группой, а показатель 4 показывает, что разные социальные группы обладают равной политической властью).

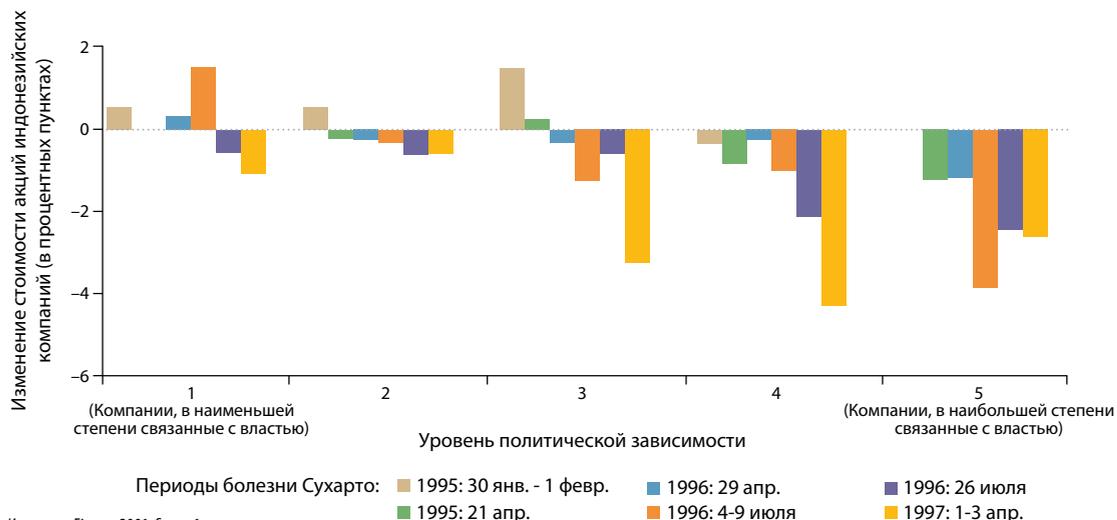
Примечание: ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития.

акций (рисунок О.3). Узурпация может обойтись экономике достаточно дорого. Фирмы, имеющие политические связи, могут добиваться преференций для себя в сфере регулирования бизнеса, равно как и создавать в этой сфере барьеры, препятствующие выходу на рынок новых компаний, – например, в части доступа к кредитам, смягчения требований к лицензированию, энергетических субсидий или импортных барьеров. Это может блокировать конкуренцию и приводить к неправильному распределению ресурсов, что негативно отражается на инновациях и производительности. В 1996–2002 годах в Пакистане компании, имеющие политические связи, получали на 45 процентов больше государственных кредитов, нежели другие фирмы, хотя при этом их производительность была ниже, а показатели невозврата кредитов – на 50 процентов выше. В зависимости от разрывов в уровне производительности между фирмами, ежегодные потери от подобного неправильного распределения ресурсов могли достигать 1,6 процента валового внутреннего продукта (ВВП)¹².

Хотя экономика страны может расти и без существенных изменений в характере государственного управления, неясно, в течение какого времени такой рост может быть устойчивым. Рассмотрим случай стран, явно попавших в «ловушку развития». Вопреки тому, что предсказывают многие теории, тенденция к сближению стран с низким и средним уровнями дохода со странами с высоким уровнем дохода не прослеживается. Факты свидетельствуют о том, что для стран с любым уровнем дохода существует риск стагнации экономического роста. Что же мешает тем или иным странам перейти на более эффективную стратегию роста, если нынешняя стратегия роста исчерпала себя? В центре внимания рекомендаций по вопросам политики, которые получали эти страны, находились, за редкими исключениями, непосредственные причины, подтолкнувшие их к преобразованиям, например, проблемы

Рисунок О.3 Значимость политических связей: Индонезия в эпоху президента Сухарто

Чем ближе промышленный концерн был к президенту, тем больше падала стоимость его акций при появлении слухов о состоянии его здоровья



Источник: Fisman 2001, figure 1.

эффективности распределения ресурсов или модернизации промышленности. Реальная же проблема может, однако, носить политический характер: влиятельные субъекты, извлекая выгоду на раннем или нынешнем этапах роста (например, на фактороемком этапе роста), могут противиться переходу к иной модели роста (например, основанной на выходе новых компаний на рынок, конкуренции и инновациях в процессе «созидательного разрушения»). Эти субъекты могут влиять на меры политики – узурпировать их и ставить на службу собственным интересам. Во вставке О.4 приводится пример политических проблем, возникающих при переходе к другой стратегии роста, – этот пример касается инвестиций в обеспечение экологической устойчивости.

Клиентелизм. Третьим проявлением асимметрии власти является *клиентелизм* – политическая стратегия, для которой характерно предоставление избирателям материальных благ в обмен на их поддержку¹³. Эта стратегия помогает понять, почему меры политики, направленные на обеспечение социальной справедливости, зачастую оказываются неэффективными. Хотя меры политики, способствующие социальной

справедливости, потенциально способны – в средние и долгосрочной перспективе – оказать благотворное влияние на экономический рост, они могут задевать интересы отдельных групп, особенно в краткосрочной перспективе. Те, кого затрагивают меры политики, ориентированные на повышение социальной справедливости, могут быть озабочены перспективой потери ренты или относительного снижения своего влияния, и, соответственно, могут пытаться препятствовать принятию или реализации таких мер. Если уровень неравенства в обществе высок, неравенство проявляется в том, что разные группы имеют разные возможности влиять на процесс принятия решений, что еще более закрепляет неравенство. Клиентелизм ведет к ослаблению приверженности долгосрочным программным целям – в этих случаях подотчетность постепенно становится предметом купли-продажи.

Клиентелизм может влиять на принятие и осуществление политики двумя основными способами. В одних случаях проявления клиентелизма приводят к деформации отношений между государственными должностными лицами и избирателями. Вместо процесса, в рамках которого должностное лицо является

Вставка О.4 Почему слова «зеленый рост» действуют на некоторых, как красная тряпка на быка

«Говоря о «зеленом росте», мы преследуем цель сделать процессы экономического роста более эффективными с точки зрения ресурсов, более экологически чистыми и более устойчивыми, не обязательно замедляя их»^a. По многим причинам охрана окружающей среды выгодна и для долгосрочного экономического роста и развития. Экономически выгодное производство зависит от наличия природных ресурсов и от качества окружающей среды («природный капитал»). Стратегии «зеленого роста» способны увеличивать природный капитал, препятствуя ухудшению состояния окружающей среды. Ее охрана может способствовать росту экономики и косвенно, корректируя свои рыночного механизма. Так, например, политика исправления сбоев рыночного механизма, ведущих к перенаселенности городов, способна повысить качество воздуха и производительность городов. Более экологически-ориентированный рост может повышать благополучие населения и непосредственно, улучшая качество воздуха и воды.

Вместе с тем, переход на более экологически-ориентированные стратегии роста чреват в краткосрочной перспективе издержками для некоторых групп общества. Возьмем, например, органические удобрения. Уменьшение доз удобрений и более точечное их внесение («зеленый» подход) наносят меньший вред окружающей среде в долгосрочной перспективе, однако обычные удобрения стоят дешевле и работать с ними проще. В Малави столкнулись с этой проблемой в 2005 году, когда ради обеспечения продовольственной безопасности здесь были введены субсидии на удобрения для мелких крестьянских хозяйств, выращивающих кукурузу. Интенсивное применение обычных удобрений немедленно привело к росту производства в таких хозяйствах. Однако при переходе к использованию более органических удобрений и более экологически-ориентированных подходов мелкие фермеры

могут сталкиваться со сложностями, вследствие чего попытки постепенного отказа от субсидий на обычные удобрения могут ущемлять интересы производителей кукурузы в течение нескольких лет^b.

Может случиться так, что группы, которые в краткосрочной перспективе могут нести потери от политики экологически-ориентированного роста, имеют несоразмерно большое влияние на арене политических действий и поэтому в состоянии блокировать реформы и ослаблять приверженность. Поскольку затраты приходится на небольшой период времени, а многие преимущества более экологически чистых технологий неочевидны и рассредоточены во времени, тем, кто может оказаться в числе проигравших от подобных реформ, по всей видимости, легче организовать противодействие. Они могут также образовывать прочное ядро избирателей. Например, в Малави программа субсидирования удобрений пользуется популярностью среди мелких фермеров, составляющих важную группу избирателей. Иногда переход на более экологически-ориентированные стратегии роста может приносить убытки влиятельным группам потребителей и компаний. Например, в Южной Африке в 2010 году был обнаружен масштабный план борьбы с изменением климата, который предполагал сокращение доли электричества, вырабатываемого работающими на угле электростанциями, в стране, где электроэнергии не хватает, а уголь присутствует в относительном изобилии. Хотя год спустя в этот план и были внесены смягчающие поправки, против него выступили потребители, профсоюзы и деловые круги, прежде всего, представляющие горнодобывающую и тяжелую промышленность^c. Все эти примеры показывают, что при разработке политики «зеленого роста» необходимо учитывать возможное сопротивление со стороны тех, кому в краткосрочной перспективе предстоит понести потери.

Источники: Hallegatte and others (2012); Resnick, Tarp, and Thurlow (2012).

- a. Hallegatte and others (2012, 2).
- b. Resnick, Tarp, and Thurlow (2012).
- c. Resnick, Tarp, and Thurlow (2012).

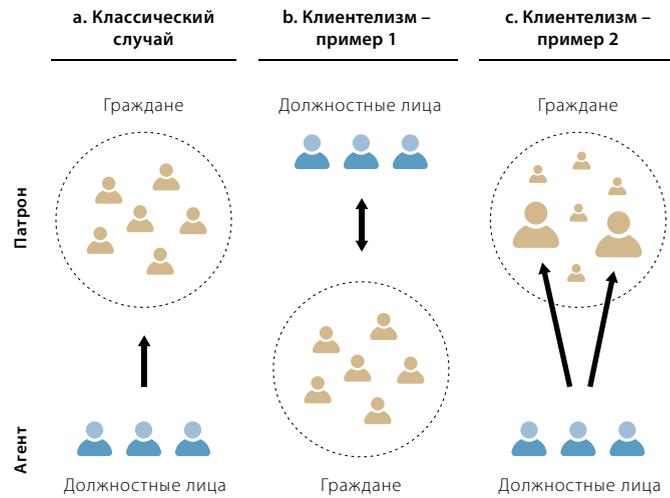
представителем избирателя, а последний отслеживает его действия и налагает на него санкции (рисунок О.4, диаграмма а), взаимодействие превращается в сделку, в ходе которой политик «покупает» голоса в обмен на (как правило) краткосрочные выгоды, например, предоставление субсидий (рисунок О.4, диаграмма б)¹⁴. Такого рода сделки чаще заключаются там, где люди охотнее делают выбор в пользу настоящего, нежели в пользу будущего. Охотнее всего на такого рода обмен соглашаются представители бедных и социально незащищенных слоев населения, поскольку в силу их нужды те скидки, которые они могут получить сегодня, для них важнее, чем для более обеспеченных. В других случаях проявления клиентелизма политики более охотно идут навстречу группам, обладающим наибольшим влиянием, например, предпочитая отстаивать интересы профсоюзов преподавателей в ущерб интересам учащихся (рисунок О.4, диаграмма с). Это происходит в тех случаях, когда политическое выживание государственных чиновников зависит от поддержки со стороны тех или иных групп, в том числе поставщиков общественных услуг.

Сбой такого рода могут подходить дорого. В обмен на свою политическую поддержку поставщики услуг могут извлекать ренту, используя государственные средства не по назначению, оказывать услуги в неполном объеме (в виде невыхода на работу) или низкого качества, либо предпринимать действия коррупционного характера, препятствующие оказанию таких услуг, как образование, здравоохранение или инфраструктурные услуги. Там, где группы, управляющие оказанием услуг, подчиняют своим интересам политиков, контроль за деятельностью таких поставщиков услуг и применяемые к ним санкции не вызывают доверия, а это ослабляет приверженность обеспечению услуг. Примером этому может послужить эксперимент политико-экономического характера, проведенный в Кении. В ходе этого эксперимента сравнивались результаты работы учителей, нанятых для участия в проектах, реализуемых неправительственными организациями (НПО), и в проектах, осуществляемых правительством. Тестовые показатели повысились только в проектах, проводившихся НПО, и это свидетельствует о том, что санкции, применяемые НПО, включая увольнение, были убедительнее применявшихся властями¹⁵. Там, где приверженность подрывается систематически, могут ослабевать стимулы людей к сотрудничеству, и некоторые группы могут делать ставку на частные услуги и поиск способов уклоняться от внесения вклада в создание общественных благ¹⁶. Там, где наблюдаются проявления клиентелизма, государства, как правило, получают мало налогов и предоставляют мало общественных благ, что подрывает экономическую активность и дальнейший сбор налогов.

Передовая практика или оптимальное соответствие? Взгляд на понятие «наилучший» под углом переговоров

Сообщество, занимающееся проблемами развития, направляет значительную часть своих усилий в сфере проведения реформ на поиск решений на основе передовой практики и на наращивание потенциала, необходимого для их осуществления. Потенциал, который

Рисунок О.4 Патроны, агенты и клиенты: подотчетность на продажу



Источники: авторский коллектив ДМР-2017 на основе работ World Bank 2003 и Khemani and others 2016.

Примечание: стрелками показано, кто перед кем несет ответственность.

зачастую рассматривается в качестве необходимого условия эффективной политики, безусловно, важен, и во многих случаях он даже представляет собой основной сдерживающий фактор. В конкретный момент времени его можно уподобить «наличному запасу». Но вопрос о том, как и где использовать этот потенциал, также решается в процессе переговоров. Даже при наличии материального и административного потенциала меры политики могут все же оказаться неэффективными, если у группы с достаточно сильной переговорной позицией отсутствуют стимулы к тому, чтобы добиваться осуществления этих мер. Примером служат низкие инвестиции в статистическую отрасль в Африке, что ограничивает возможности мониторинга эффективности политики (вставка О.5). Кроме того, авторитет существующих властных структур может усиливаться превалирующими общественными нормами, которые являются мощным регулятором поведения¹⁷. Такие нормы могут повышать эффективность политики или снижать ее.

Таким образом, одних только инвестиций в наращивание потенциала может оказаться недостаточно. Для разработки мер политики, призванных улучшить положение дел в области безопасности, экономического роста и социальной справедливости, необходимо понимать расстановку сил основных субъектов. При наличии влиятельных субъектов, способных блокировать или подрывать меры политики, меры, оптимальные со строго экономической точки зрения (наилучшие меры политики), могут не являться достижимым оптимумом (квазиоптимальными, но осуществимыми). Даже если осуществление мер политики, представляющихся наилучшими с экономической точки зрения, на данный момент и реально, их результаты могут оказаться для общества неудовлетворительными, если они негативно повлияют на равновесие сил. Например, там, где правительство подконтрольно компаниям и высок уровень

Вставка 0.5 Необходимо повышать стимулы к сбору данных о развитии

В течение многих лет сообщество, занимающееся проблемами развития, оказывало активное содействие в наращивании потенциала стран Африки в сфере статистики, предоставляя для этого финансовые средства и делаясь опытом в технической области. Результаты, тем не менее, оказались обескураживающими^а. Многие страны региона по-прежнему не располагают данными, позволяющими отслеживать такие социально-экономические факторы, как бедность, неравенство и предоставление услуг. В итоге для решения этой проблемы запрашивается все больше средств и мероприятий по наращиванию потенциала. И при этом упускается из виду, что для наращивания потенциала в сфере статистики странам необходимы соответствующие политические стимулы.

Во многих странах политические стимулы побуждают правящие круги избегать инвестиций в наращивание потенциала или же

активно снижать потенциал. По мнению некоторых групп элиты в африканских странах, высококачественные системы данных – это инструмент, который оппозиция может использовать для ревизии их деятельности. Соответственно, такие элиты мотивированы создавать неэффективные либо узкопартийные статистические органы, основную часть сотрудников которых составляют их политические сторонники, а не технические специалисты^б. Очевидно, однако, что подобная практика имеет место не только в Африке. Аргумент в пользу использования существующего потенциала не менее весом, чем аргумент в пользу наращивания подобного потенциала. В Латинской Америке – регионе, известном своим потенциалом сбора данных, есть несколько примеров того, как динамика политической жизни вела в итоге к ослаблению доверия к официальной статистике^с.

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

a. Devarajan (2013).

b. Beegle and others (2016).

c. *Economist* (2012); Noriega (2012); Roitberg and Nagasawa (2016).

неравенства, единственным способом решения проблемы коллективных действий для работников могут оказаться профсоюзы¹⁸, даже если система представительства несовершенно. В этом случае принятие закона, повышающего гибкость трудовых договоров, может сократить численность членов профсоюзов и привести к усилению неравенства, что, в свою очередь, укрепит власть богатых¹⁹.

Факторы изменений: состязательность, стимулы, предпочтения и убеждения

Если рассматривать усилия по наращиванию способности учреждений эффективно обеспечивать приверженность, координацию и сотрудничество сквозь призму асимметрии власти, то такие меры ставят под вопрос многие традиционные практически приемы сообщества, занимающегося проблемами развития. Тем, кто хотел бы разрабатывать более действенные меры политики, может быть полезно понять, каким образом распределение власти на арене политических действий может влиять на разработку и реализацию мер политики, и задуматься над путями изменения самой этой арены, чтобы она позволяла расширить спектр осуществимых мер политики.

Характер политической арены изменяется тогда, когда изменяется состав тех, кто может принимать участие в процессе принятия решений (*состязательность* на политической арене), когда претерпевают изменения стимулы к преследованию тех или иных целей, и когда меняются *предпочтения и убеждения* сторон²⁰. Для примера рассмотрим, в каких случаях страны демонстрируют большую или меньшую эффективность при перераспределении доходов в рамках

налогово-бюджетной системы. Средний показатель неравенства (отражением которого служит коэффициент Джини), рассчитываемый на основании рыночного дохода физических лиц, составляет 0,47 для развитых стран и 0,52 для развивающихся стран. С учетом налогов и пособий соответствующие коэффициенты снижаются, соответственно, до 0,31 и 0,50. С учетом услуг, предоставляемых государством (прежде всего, образования и здравоохранения), неравенство сокращается еще заметнее – до 0,22 в развитых странах и до 0,42 в развивающихся²¹. Определение количественно измеримого потенциала этих стран в области перераспределения может быть разным. Его можно рассматривать как относительную способность различных субъектов влиять на решения о распределении средств в данной стране и *ослаблять* их. Его можно рассматривать как *стимулы* для правительств уделять более пристальное внимание сбору налогов и распределению расходов – чем больше существует сдержек и противовесов для власти, тем в большей мере осуществляется перераспределение²². Или же его можно рассматривать как *предпочтения* в отношении перераспределения в данной стране.

Состязательность. Кто имеет возможность действовать на политической арене, и кто такой возможности лишен – зависит от соотношения сил, то есть, от степени влияния различных участников, и от факторов, препятствующих доступу на эту арену (то есть, от того, насколько состязательным является этот процесс). Более состязательной политической арена является в том случае, если действующие на ней субъекты или группы, имеющие основания для участия в процессе принятия решений, имеют возможность выражать свои интересы и осуществлять влияние. Поскольку состязательность определяет, кто является участником переговоров, а кто от такого участия отстранен, она тесно связана с понятием инклюзивности. Однако она делает

акцент и на факторах, препятствующих доступу на политическую арену. Хотя включение большего числа сторон в процесс принятия решений не всегда гарантирует принятие более оптимальных решений, политическая арена с более высокой степенью состязательности, как правило, ассоциируется с более высоким уровнем легитимности и сотрудничества. Когда имеется больше возможностей для оспаривания процедур разработки и принятия мер политики, эти меры воспринимаются как более «справедливые» и способствуют более эффективному сотрудничеству.

Стимулы. Приверженность на политической арене определяется, прежде всего, теми стимулами, которые побуждают субъектов выполнять соглашения. Для обеспечения приверженности необходима последовательность в постоянно меняющихся обстоятельствах. Соответственно, наличие у субъектов мотивации придерживаться договоренностей является важнейшим условием эффективной разработки и осуществления мер политики. Более действенные стимулы к обеспечению подотчетности разработчиков политики могут усиливать и добровольное соблюдение установленных правил, поскольку регулярное выполнение обещанного помогает укрепить доверие к институтам.

Предпочтения и убеждения. Предпочтения и убеждения субъектов, принимающих решения, влияют на то, в какой степени результаты переговорного процесса способствуют повышению благосостояния, и насколько полно учитываются интересы тех, кто обладает меньшим влиянием. Так, например, агрегирование предпочтений может повышать степень их наглядности. Поскольку предпочтения и убеждения субъектов определяют их политические цели, важным условием эффективности политики является координация ожиданий этих субъектов.

Предметом пристального изучения в настоящем Докладе является вопрос о том, как изменения в состязательности, стимулах, предпочтениях и убеждениях могут повышать эффективность политики по обеспечению безопасности, экономического роста и справедливости. Эти отправные пункты могут быть разными в зависимости от основной функциональной задачи, то есть, от того, что именно – приверженность, координацию или сотрудничество – должна стимулировать политика. Поскольку эти задачи связаны между собой, данные отправные пункты выступают в качестве взаимодополняющих.

Роль закона в формировании политической арены

Закон – мощный инструмент преобразования политической арены. Хотя законы как правило отражают интересы субъектов, обладающих более весомыми возможностями защиты собственных интересов, закон также зарекомендовал себя важным инструментом преобразований. По своему характеру закон является инструментом, устанавливающим определенный язык, структуру и форму, которые обеспечивают упорядоченность жизнедеятельности, и благодаря этой особенности закон способен стать силой, действующей независимо от факторов и намерений, которыми изначально определялось его принятие. Закон – зачастую в

сочетании с другими социальными и политическими стратегиями – можно использовать как инструмент усиления приверженности и координации, с тем чтобы содействовать обеспечению подотчетности, а также изменять «правила игры» таким образом, чтобы способствовать формированию более справедливых и равноправных условий для ведения переговоров. Действенные законы – это законы, способные создать условия ведения переговоров, которые повышают уровень состязательности недостаточно представленных субъектов; законы, создающие стимулы за счет изменения выгод с целью снижения «цены» соблюдения правил (или повышения «цены» их несоблюдения); законы, способствующие изменению предпочтений за счет повышения значимости существенных ориентиров, которые могут стать основой координации. Тем не менее, государственный закон является лишь одной из многих систем управления, упорядочивающих поведение, полномочия и состязательность. Подобный правовой и нормативный плюрализм (вставка О.6) по сути своей не хорош и не плох: он может породить проблемы, но может и создавать возможности.

Закон может способствовать повышению уровня состязательности на политической арене. Процесс повышения уровня состязательности на политической арене включает как предварительные процедуры (связанные со средствами законотворчества и степенью открытости и прозрачности этого процесса), так и последующие процедуры (насколько последовательно и справедливо применяется закон). Если различные субъекты считают, что этот процесс является изоляционистским или отражает только интересы определенных групп, они могут не соблюдать закон или открыто выступать против него. Публичные слушания, консультации с заинтересованными сторонами, общественный контроль и участие широких кругов общественности – это лишь некоторые примеры инструментов, при помощи которых можно повысить уровень состязательности на политической арене²³. В этом случае закон служит инструментом содействия обеспечению подотчетности или изменения «правил игры», либо обоих этих процессов. Воплощением этой функции является, например, борьба за принятие законов о праве на доступ к информации.

Закон может способствовать формированию стимулов, побуждающих субъектов соблюдать соглашения, – например, если он предусматривает убедительную угрозу наказания либо убедительное обязательство вознаграждать за соблюдение соглашений. Закон упорядочивает поведение за счет установления широкого круга правил – от запрета на взяточничество, введения лицензионных сборов и порядка регистрации предприятий до запрета на браки несовершеннолетних, – а также за счет средств, обеспечивающих соблюдение этих правил. Согласно классической теории права Харта, законы склоняют отдельных лиц и компании к определенному поведению посредством принуждения, координации и легитимизации²⁴.

Закон способен эффективно изменять предпочтения и координировать ожидания в отношении поведения других лиц, выступая в качестве ориентира. Таким образом, закон может, фигурально выражаясь, играть роль дорожного указателя – указывать людям, как им

Политическая арена с более высокой степенью состязательности, как правило, ассоциируется с более высоким уровнем легитимности и сотрудничества. Когда имеется больше возможностей для оспаривания процедур разработки и принятия мер политики, эти меры воспринимаются как более «справедливые» и способствуют более эффективному сотрудничеству.

Вставка 0.6 Правовой и нормативный плюрализм

«Правовой плюрализм» – сосуществование различных правовых систем в рамках определенного сообщества или социально-политического пространства – существовал во все времена и продолжает существовать сегодня, как в развивающихся, так и в развитых странах. Истоки современных форм правового плюрализма лежат в колониальной системе, где для колонистов создавались западные правовые системы, а для коренного населения сохранялись традиционные системы. Существуют многочисленные документальные свидетельства того, что это традиционное или обычное право до сих пор господствует в сферах регулирования общественных отношений, регулирования споров и управления земельными ресурсами в Африке и других развивающихся регионах мира. В некоторых случаях обычное право, включая разнообразные традиционные и смешанные институциональные формы регулирования споров, получило официальное признание и было включено в состав правовых систем – например, в Гане, Южной Африке, Южном Судане, Йеменской Республике и в некоторых островных тихоокеанских государствах. В других случаях такие формы продолжают играть роль основных средств поддержания общественного порядка и регулирования споров в отсутствие доступа к государственными правовым системам, считающимся легитимными и эффективными, – например, в Афганистане, Либерии и Сомали. Системы обычного права служат отражением доминирующих (но при этом изменяющихся, не статичных) ценностей и властных структур в обществах, частью уклада которых они являются, и в силу этого они часто воспринимаются как не соответствующие основным стандартам недопущения дискриминации, соблюдения прав человека и надлежащих правовых процедур. В какой мере местные пользователи считают их легитимными и эффективными – вопрос, носящий эмпирический и относительный характер в свете доступности альтернатив.

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

- a. Ellickson (1991); Sunstein (1996); Basu (2000); Posner (2000); Dixit (2004).
- b. Platteau (2000b).
- c. Braithwaite and Drahoš (2000); Halliday and Shaffer (2015).

Еще один источник нормативного плюрализма – это менее заметные, но чрезвычайно влиятельные социальные нормы: общепринятые правила поведения и социальные установки в рамках отдельно взятой социальной группы. В обширной научной литературе по этому вопросу описано, каким образом социальные нормы, сложившиеся в общинах, самобытных группах и профессиональных ассоциациях, на основе обычаев делового оборота и т.п., в подавляющем большинстве случаев управляют поведением человека³. Социальные нормы – это один из основных способов обеспечить возможность взаимодействия в социальной и экономической сфере путем координации человеческих ожиданий в отношении поступков других людей. Социальные санкции, например, стыд и репутационные потери, а в некоторых случаях – санкционированное обществом насилие, – это мощное средство склонения к сотрудничеству для предотвращения того, что принято считать антисоциальным и девиантным поведением³.

Еще один источник нормативного плюрализма – это сегодняшний глобально взаимосвязанный мир, в котором множество государственных, многосторонних и частных субъектов создают и распространяют правила, касающиеся самых разнообразных видов взаимодействия и поведения (см. главу 9). Правовая практика на местах всё чаще формируется с учетом этого более масштабного взаимодействия, распространяющегося на такие области, как торговля, труд, окружающая среда, природные ресурсы, финансовые учреждения, государственное управление, права интеллектуальной собственности, закупки, регулирование инфраструктурных отраслей и права человека. Воплощением этого взаимодействия могут быть юридически обязывающие международные договоры и контракты («жесткое» право) или добровольные стандарты и руководящие принципы («мягкое» право). Такие правила могут укреплять или дополнять государственное право в части регламентации публичной и частной сферы, либо конкурировать с ним⁴.

следует поступать при наличии нескольких вариантов действий или (используя экономический термин) в условиях множественности равновесных состояний²⁵. Закон служит четким ориентиром в условиях расхождения мнений. Люди соблюдают закон, поскольку его соблюдение благоприятствует их социальной и экономической деятельности.

В конечном счете, для того, чтобы страна в полной мере реализовала свой социальный и экономический потенциал, необходимо *верховенство* права – беспристрастное и систематическое применение известных правил и к государственным субъектам, и к гражданам. Но, как заметил бывший премьер-министр Соединенного Королевства Гордон Браун, «при становлении верховенства права труднее всего всегда приходится в первые пять столетий». Идеальное верховенство права возникает в результате внутреннего (эндогенного) состязательного процесса, формирующего приверженность общества принципам верховенства права с течением времени – иногда очень длительного

времени. Сложный процесс перехода к верховенству права рассматривается во вставке 0.7. Прагматичный подход к разработке политики, учитывающий то, каким образом различные роли закона могут способствовать повышению эффективности политики в области развития, может, в конечном счете, вывести страны на путь укрепления верховенства права.

Повышение эффективности политики в целях обеспечения безопасности, экономического роста и социальной справедливости: исходные точки для проведения реформы

Каким образом укрепление роли закона в целях изменения состоятельности, стимулов, предпочтений и убеждений может способствовать повышению эффективности политики в области обеспечения безопасности, экономического роста и социальной справедливости? Рассмотрим вопрос безопасности. Используя как официальные, так и неофициальные средства,

Вставка 0.7 Процессы перехода к верховенству права

В сравнении с обширной научной литературой о процессах перехода к демократии объем систематических исследований, посвященных процессам перехода к современному верховенству права, оказывается на удивление небольшим. Из истории известны три отдельных пути перехода к верховенству права, на которые можно ориентироваться, но при этом также возможно существование и других путей: (1) переход от неформальной и зачастую чрезвычайно плюралистичной системы обычного права к современной унифицированной системе права; (2) принятие влиятельными элитами правовых ограничений собственной власти; и (3) успешное приспособление странами иностранных правовых систем к своим собственным нуждам.

Переход от системы обычного права или множественной системы (либо от их совокупности) к кодифицированной современной системе, как правило, в основе своей проводится по инициативе субъектов, считающих, что единая формализованная система лучше отвечает их интересам, в особенности их экономическим интересам, связанным с расширением торговли и инвестиций. Масштаб имеет значение: в определенный момент личные связи, характерные для систем обычного права, становятся неподходящими для поддержания взаимодействия между незнакомцами, находящимися на большом расстоянии друг от друга. Тем не менее, процесс перехода сопряжен с большими затратами, и существующие заинтересованные стороны чаще предпочитают нормы обычного права. Поэтому решающую роль в осуществлении такого перехода играет политическая власть.

Формальное право обычно изначально применяется к группам населения, не относящимся к элите («верховенство закона»); переход к «верховенству права» совершается тогда, когда сами элиты принимают ограничения закона. Согласно некоторым утверждениям, конституционные ограничения становятся самоусиливающимися при условии равномерного распределения власти в системе, когда элиты понимают, что добьются большего в долгосрочной перспективе при соблюдении конституционных правил³. Однако эта теория не объясняет, почему те же самые элиты продолжают соблюдать данные ограничения при последующем смещении баланса власти и возвышении одной группы над остальными. Аналогичным образом, независимые суды всегда представляют угрозу власти элиты; почему же правящие круги допускают их существование, хотя и обладают властью, позволяющей

манипулировать этими судами или упразднить их? Из этого вывода следует, что конституционализм нуждается в поддержке мощной нормативной системы, заставляющей элиты соблюдать закон как таковой. Дальнейшее соблюдение закона во многом зависит от степени независимости правовых институтов, продолжающих существовать даже после исчезновения их нормативных основ.

Наконец, наиболее важными переменными, от которых зависит успех при импорте иностранных правовых систем, являются степень контроля коренных элит над процессом внедрения таких правовых систем и их способности адаптировать эти системы к традициям своего общества. Так, Япония опробовала ряд различных европейских систем, прежде чем сделать в конце XIX века выбор в пользу германского гражданского кодекса и конституции Бисмарка. Позднее, уже в XX веке, Китай, Республика Корея и другие азиатские страны также приспособили западные правовые системы к своим нуждам. В других странах и экономиках, таких, как САР Гонконг (Китай), Индия и Сингапур, на протяжении долгого времени сохранялось влияние колониальной державы (Великобритании), которая смогла преобразовать местные правовые нормы по образцу своей правовой системы. Но даже с учетом этого, в результате адаптации правовой системы к местным условиям сегодня в Индии правовой плюрализм проявляется гораздо заметнее, чем в Соединенном Королевстве. Меньших успехов добились страны Африки к югу от Сахары, где системы обычного права были ослаблены действиями колониальных властей, но так и не были заменены в полной мере институционализированными современными системами.

Вопрос перехода к верховенству права требует проведения масштабных дополнительных исследований. Совершенно ясно, что полностью модернизированная правовая система *не* является предпосылкой для быстрого экономического роста; правовые системы развиваются вместе с современными экономиками. Возможно, нужный момент для перехода от системы общего права к системе формального права наступает в рамках данного процесса позже, нежели полагало большинство западных наблюдателей. Но об исторической динамике этого перехода известно сравнительно немного, и поэтому существует слишком мало теоретических рекомендаций для современных развивающихся стран, стремящихся внедрить у себя верховенство права.

Источник: Фрэнсис Фукуяма для ДМР-2017.

а. См. North, Wallis, and Weingast (2009).

институты государственного управления могут решать проблемы в области приверженности и сотрудничества таким образом, чтобы при этом возникали стимулы к отказу от применения насилия. Серьезное влияние на улучшение результатов в области безопасности оказывают четыре основных механизма государственного управления: разделение власти, перераспределение ресурсов, урегулирование споров и санкции. Значение разделения власти и перераспределения ресурсов предельно иллюстрируется в приводимых ниже примерах.

Разделение власти и перераспределение ресурсов могут способствовать уменьшению изоляции и стимулов к участию в насилии. Точно так же, как изоляция может приводить к насилию, механизмы,

способствующие разделению власти, – например, законодательные органы, в которых гарантируется присутствие всех группировок, – могут уменьшать стимулы к применению силы, повышая преимущества обеспечения безопасности. Соглашения о разделении власти имеют особенно большое значение в обществах, разделенных по этническим и религиозным признакам, например, в Боснии и Герцеговине, Северной Ирландии, Кении, Ливане и Южной Африке, а также в странах, где источником конфликта является идеологическое противостояние. Соглашения о разделении власти, приводящие к установлению мира и безопасности, как правило, заключаются элитами. Такие договоренности способствуют поведению, основанному на

принципах сотрудничества и поддержки: они создают для элит стимулы к достижению компромиссов друг с другом и к введению своим сторонникам принципов инклюзивности, а также открывают альтернативные пути для борьбы за власть.

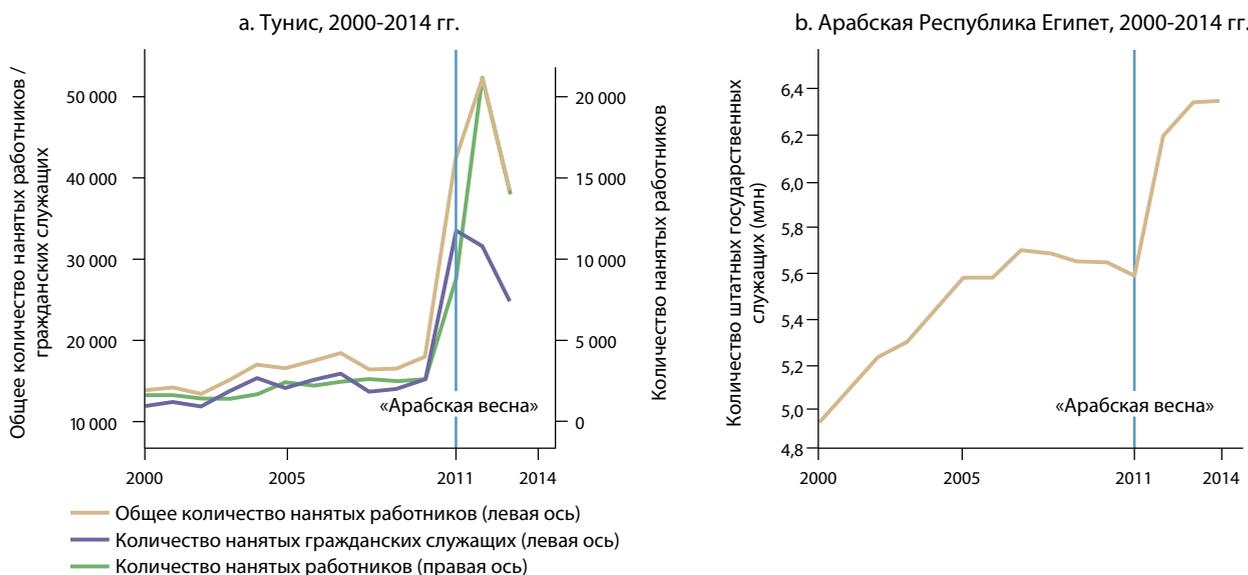
Механизмы перераспределения ресурсов также способны снижать уровень насилия за счет реорганизации системы власти и изменения стимулов. К системам перераспределения ресурсов относятся бюджетные ассигнования, социальные трансферты и программы размещения ущерба потерпевшим. Некоторые меры по снижению уровня городской преступности, принимаемые правительствами стран Латинской Америки, строятся на общем принципе повышения безопасности за счет уменьшения масштабов бедности и неравенства. Трудоустройство в государственном секторе также может способствовать достижению стабильности, поскольку оно обеспечивает лояльность ключевых групп избирателей. Примером может служить резкое повышение численности и заработной платы государственных служащих, последовавшее после волнений в арабских странах в 2011 году (рисунок 0.5). Хотя с помощью такого политического покровительства можно решить первоочередные проблемы, связанные с насилием, оно способно также привести к коррупции и оказать разрушительное воздействие на бюджетную стабильность и эффективность административного управления.

Достижимые меры политики могут способствовать снижению уровня узурпации и последующему улучшению экономического роста. Безопасность является необходимым условием благосостояния, но этого недостаточно – далее должен начаться экономический рост. Что касается экономического роста, то, если велика угроза узурпации,

меры политики, считающиеся оптимальными с точки зрения экономической эффективности, могут оказаться менее достижимыми, нежели квазиоптимальные. Поэтому принятие осуществимого квазиоптимального плана может оказаться более эффективным, чем выбор политики, производящей впечатление оптимальной, но при этом подверженной узурпации. Кроме того, при рассмотрении перспективных альтернативных вариантов политики вероятность ее узурпации в будущем можно снизить, предусмотрев потенциальное воздействие политики на распределение возможностей принятия решений между затронутыми субъектами.

Показателен опыт перехода Российской Федерации и восточноевропейских стран к рыночной экономике²⁶. Руководствуясь доминировавшим в то время в области экономики утверждением, согласно которому приватизация государственных предприятий (ГП) является задачей первоочередной важности для повышения экономической эффективности, Россия и многие восточноевропейские страны сосредоточились на проведении быстрой, крупномасштабной приватизации своих ГП. Хотя с чисто экономической точки зрения такой подход мог казаться оправданным, способ проведения приватизации привел к образованию нового класса олигархов, выступавших против реформ следующего поколения, направленных на поощрение конкуренции. В результате в экономике многих из этих стран продолжается борьба с неэффективностью и проявлениями олигополии в ряде отраслей промышленности. Это согласуется с утверждением, согласно которому реформы, способствовавшие начальной концентрации выгоды, могут привести к тому, что субъекты, добившиеся успеха на раннем этапе, решительно противятся дальнейшим реформам²⁷. Напротив, Польша приняла

Рисунок 0.5 Наем гражданских служащих в Тунисе и Арабской Республике Египет резко увеличился после волнений «арабской весны» 2011 года



Источники: Тунис: Brockmeyer, Khatrouch, and Raballand 2015; Арабская Республика Египет: Bteddini 2016, на основании данных Центрального управления Египта по организационно-административным вопросам (CAOA).

решение изначально сосредоточиться на реформах, облегчавших новым фирмам вход на рынок, и проводить постепенную приватизацию существующих компаний. Такая последовательность действий привела к появлению совокупности молодых фирм, объединенных заинтересованностью в проведении дальнейших реформ, и к предотвращению внезапного возникновения влиятельной группы крупных фирм, которая могла бы заблокировать проведение реформ²⁸.

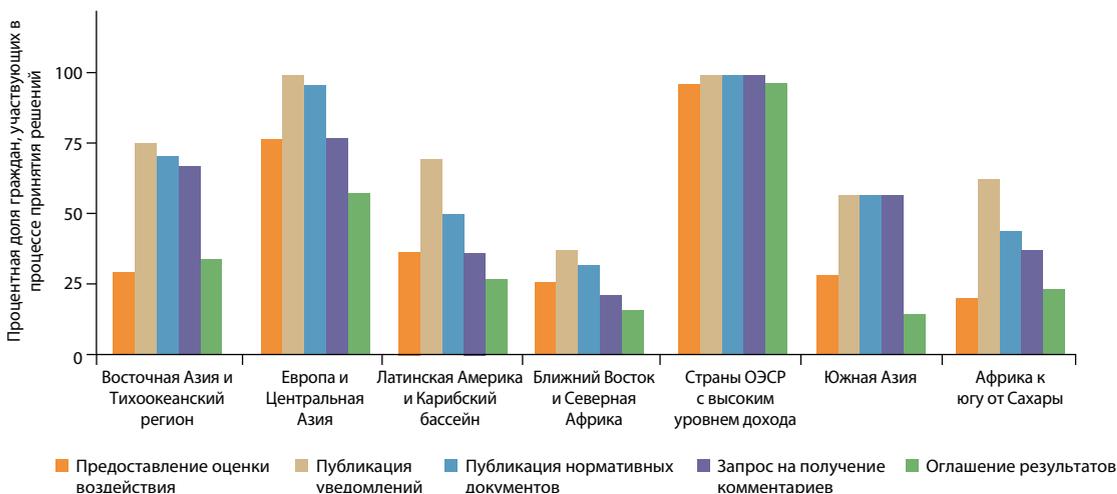
Повышение эффективности государственных учреждений может способствовать расширению круга достижимых мер политики. Например, большое значение имеют способ отбора государственных служащих и структура стимулов, с которой служащие имеют дело в рамках своей организации, поскольку эти факторы влияют на существующие нормы поведения. Внедрение и поддержание большей подотчетности в государственных учреждениях также может способствовать обеспечению баланса влияний на политической арене. Механизмы, предоставляющие менее влиятельным и сплоченным группам интересов, например, больший вес на политической арене, могут способствовать уравновешиванию влияния более мощных групп с узкими интересами. Тем не менее, механизмы общественного участия в деятельности регуляторных органов все еще относительно редко встречаются в странах с низким и средним уровнем дохода (рисунок 0.6).

Частные интересы могут время от времени негативно влиять на эффективность политики, но, тем не менее, узурпация не является неизбежным следствием тесных связей между бизнесом и государством. До тех пор, пока надежно работающие государственные учреждения и механизмы подотчетности поддерживают равновесие влияний и стимулов, фирмы и бизнес-группы способны оказывать положительное воздействие на меры политики, нацеленные на экономический рост. Современные тематические исследования свидетельствуют о том, что бизнес-объединения помогают правительствам

улучшать различные аспекты условий ведения бизнеса – например, защиту прав собственности, добросовестное соблюдение правил и предоставление услуг общественной инфраструктуры – за счет лоббистской деятельности или более пристального контроля за деятельностью государственных служащих.

Обуздание клиентелизма может способствовать решению проблем приверженности, связанных с отдачей от политики перераспределения. Механизмы контроля над клиентелизмом могут повышать уровень социальной справедливости за счет повышения степени доверия к приверженности достижению долгосрочных целей на политической арене. Иногда элиты могут быть заинтересованы в реформах налогообложения и государственных расходов в пользу бедных слоев населения. Например, в XIX веке первые программы по борьбе с бедностью в Великобритании были осуществлены благодаря усилиям 1 процента богатейших представителей землевладельческой элиты. Эти программы, разработанные на фоне французской революции и из опасения возможных волнений, были направлены на то, чтобы удержать рабочую силу в сельской местности и предотвратить ее миграцию в города²⁹. В других случаях для того, чтобы изменить стимулы субъектов, ведущих переговоры о мерах политики, необходимо расширить участие социально незащищенных групп населения. Расширение непосредственного участия социально незащищенных лиц в деятельности законодательных собраний и других политических органов может способствовать повышению приверженности политических деятелей проведению реформ, повышающих уровень социальной справедливости. Непосредственное участие в процессе принятия решений также может способствовать упрочению сотрудничества. Например, в Гане в случае участия компаний в разработке налоговой политики повышается вероятность уплаты этими компаниями налогов³⁰. Повышение прозрачности и информированности также может способствовать

Рисунок 0.6 Ограниченность официального участия широкой общественности в принятии регуляторных решений в странах с низким и средним уровнем дохода



Источник: авторский коллектив ДМР-2017, с использованием данных Всемирного банка об участии граждан в нормотворческом процессе.

Примечание: ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития.

изменению стимулов за счет мониторинга действий политических элит и поставщиков услуг. Например, проект, направленный на повышение подотчетности на местах и усиление мониторинга на уровне общин в секторе первичной медицинской помощи в Уганде, оказался на редкость успешным с точки зрения улучшения медицинских услуг и результатов в участвовавших в нем общинах³¹. Однако во многих случаях реформы идут непростом и часто сопровождаются неудачами.

Со временем меры политики, обеспечивающие реальное повышение социальной справедливости, также уменьшают асимметрию власти, повышая уровень состязательности на политической арене. После того, как в течение определенного времени в Латинской Америке наблюдались инклюзивный экономический рост и повышение мобильности доходов, представители растущего среднего класса стали требовать повышения качества услуг и принимать участие в уличных демонстрациях под лозунгами улучшения государственного управления³². С другой стороны, экономический рост, не способствующий социальной справедливости, и сосредоточение богатств в руках узкой группы лиц породили концентрацию власти и ощущение несправедливости, ослабив тем самым стимулы к сотрудничеству и координации у лиц, не получивших доступа к выгодам, создаваемым процессом развития. Поэтому необходимо разобраться в том, как исправить с помощью реформ существующие проявления неравенства.

Характер политической арены – это важнейший критерий для оценки способности субъектов заключать и соблюдать соглашения об осуществлении мер политики, направленных на обеспечение благосостояния. Особенно важное значение имеют действия других игроков на политической арене, вызванные предложенной реформой. Порядок осуществления реформ является предметом пристального внимания в *Докладе о мировом развитии за 2017 год* (ДМР-2017) и рассматривается во вставке О.8 сквозь призму теории игр. В ней, в частности, подчеркивается, что реформа в области развития включает «игры» на двух различных уровнях, и что субъекты, стремящиеся добиться перемен, часто пренебрегают той игрой, которая имеет действительно большое значение.

На рисунке О.7 в обобщенном виде представлена концептуальная основа, сформулированная в этом Докладе. На нем показана динамическая взаимосвязь между государственным управлением и развитием. В центре рисунка находится политическая арена, пространство, в котором субъекты ведут переговоры и заключают соглашения о мерах политики и правилах. Применительно к определенному набору правил в правой части рисунка показано, как приверженность реализации политики, координация и сотрудничество между субъектами дают конкретные результаты в области развития (*игра результатов* во вставке О.8). Но субъекты также могут договориться между собой об изменении правил, как показано в левой части

Вставка О.8 «Игра правил»: в центре внимания – место действия

Для понимания динамики власти, политики и реформ в изложенной в этом Докладе концепции используется теория игр – отрасль общественных наук, предметом изучения которой является стратегическое поведение. Возможно, политические деятели не мыслят категориями теории игр осознанно, однако они каждый день играют в стратегические игры, и их действия можно понять, используя точные и объективные теоретические игровые модели. Цель сформулированной в этом Докладе концепции – понять, как государственное управление влияет на развитие с течением времени. Для этого в концепцию были включены игры, проходящие на двух уровнях. Игра первого уровня (*игра результатов*) идет, когда субъекты, исходя из определенного набора правил и мер политики, реагируют на них, принимая решения относительно инвестиций, потребления, труда, уплаты налогов, распределения бюджетных средств, соблюдения правил и так далее. Эти решения приводят к получению результатов (в области безопасности, экономического роста, социальной справедливости). В дополнение к этому концепция предполагает и ведение игры второго уровня (*игра правил*) – в ее рамках субъекты проводят переговоры о пересмотре мер политики и правил, которые определяют дальнейшую реакцию субъектов в ходе последующих раундов этих игр³.

Выбранные правила и меры политики теоретически должны приводить к получению востребованных обществом результатов. Экономисты рассматривают ситуацию, в которой некто может выбрать идеальные правила для игры результатов, как воплощение теории оптимальных механизмов, и в качестве правил выбирают те, которые предпочел бы «великодушный диктатор» или

«общественный плановик». Хотя этот способ полезен для определения конечной цели развития, он малоэффективен для понимания реального *процесса* развития. Если исходить из теории оптимальных механизмов, реформа – это скачок, происходящий по принципу «раз – и готово», если кто-то установил «идеальные» правила. В этом случае не учитываются игра правил второго уровня, разнообразие предпочтений и стимулов, а также тот факт, что влияние различных субъектов в *игре правил* может серьезно различаться. Кроме того, в процессе реформ и развития *игра правил имеет основное значение*.

На самом деле, в *игре правил* проявляются асимметрии власти: одни субъекты оказывают более прямое влияние (элиты), а другие оказывают лишь косвенное влияние, например, посредством голосования (граждане). Давно известно, что власть является важным определяющим фактором функционирования общества и распределения выгод от экономической деятельности внутри стран и между странами. Теория игр позволяет формализовать некоторые из этих сложных понятий, в частности, идею о том, что власть, в конечном счете, зависит от обстоятельств, мнений и нравов обычных людей.

Один из ключевых выводов, которые позволяют сделать этот подход, состоит в том, что правила, открывающие возможность приверженности, координации и сотрудничества участникам игры, способствуют повышению эффективности игры результатов. В конечном счете, механизмы приверженности дают субъектам возможность трансформировать игру таким образом, чтобы скоординировать свои стимулы. Для координации необходимы меры политики, формирующие общее знание о том, что все предпринимут

(Продолжение вставки на следующей странице)

Вставка О.8 «Игра правил»: в центре внимания – место действия (продолжение)

желаемые действия. Иногда для этого требуется сначала создать для некоторых субъектов стимулы к тому, чтобы они первыми предприняли желаемые действия – и чтобы остальные последовали за ними. Для побуждения к сотрудничеству необходимы меры политики, обеспечивающие создание надежного механизма поощрения или применения санкций в зависимости от действий субъектов, с тем, чтобы побудить их к другим действиям, обеспечивающим достижение предпочтительных для всех результатов.

Со временем регулярное проведение игры правил может привести к созданию правительства, лучше приспособленного к обеспечению беспристрастного соблюдения правил – например, к найму законодателей, судебных работников и полицейских, которые способны поддерживать формальную законность, в частности, посредством поддержания системы договорного права.

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

- а. В концепции ДМР-2017, представленной на рисунке 0.7, правая сторона рисунка относится к игре результатов, а левая сторона рисунка – к игре правил.
б. Система неформальных правил может поощрять приверженность и в малой социальной группе. Например, если субъект 1 не выполнит соглашение с субъектом 2, субъект 2 может «наказать» субъекта 1, распространив слухи о нечестном поступке субъекта 1.

Договорное право – это система формальных правил, повышающих эффективность игры результатов, поскольку они позволяют субъектам брать на себя обязательства в отношении конкретных дальнейших действий⁶. В том случае, когда субъекты добровольно принимают договор, результат бескоалиционного взаимодействия может обеспечить исход, более выгодный для всех. Этот анализ также тесно связан с концепцией «общественного договора», восходящей к идеям древнегреческих мыслителей. Общественные договоры, побуждающие субъектов добровольно соблюдать правила, как правило, более эффективны и устойчивы. Таким образом, все стабильные общества, так или иначе, связаны какой-либо формой общественного договора, позволяющей отдельным лицам предвосхищать поведение других людей и реагировать соответствующим образом.

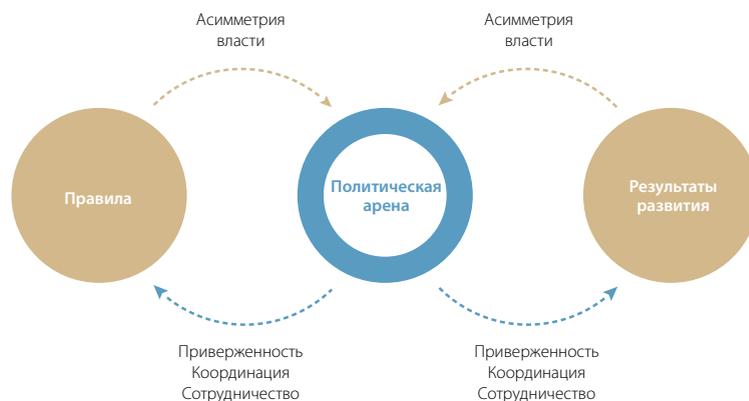
рисунка (*игра правил* во вставке О.8). Изменения как результатов в области развития (например, структуры экономического роста или концентрации богатства), так и правил (формальных и неформальных) придают иную форму асимметрии власти, проявляющейся на политической арене.

Движущие силы перемен: договоренности между элитами, активное участие граждан и влияние международного сообщества

Изменения состоятельности, стимулов, предпочтений и убеждений – это основные факторы корректировки асимметрии власти на политической арене, которая приводит к более эффективному достижению приверженности, координации и сотрудничества. Но как добиться этих изменений? В этом Докладе определены три движущих силы важных перемен, способствующих развитию: договоренности между элитами (которые принимают распределение власти на политической арене как данность), активное участие граждан (которые пытаются изменить распределение власти на политической арене) и влияние международного сообщества (которое оказывает косвенное воздействие на распределение власти на политической арене) – см. вставку О.9.

Во всех странах, вне зависимости от их уровня экономического и институционального развития, элиты заключают между собой договоренности. Перемены в стране маловероятны до тех пор, пока на них не согласятся влиятельные субъекты – элиты. Если влиятельные субъекты сопротивляются переменам, то в стране обычно продолжают действовать неоптимальные

Рисунок 0.7 Концепция ДМР-2017: Управление, закон и развитие



Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

Примечание: Под правилами имеются в виду официальные и неформальные правила (нормы). Результаты развития в контексте настоящего Доклада – это безопасность, экономический рост и справедливость. Действующих лиц на политической арене можно разделить на элиты, граждан и субъектов международных отношений.

меры политики и институты управления, пагубно влияющие на развитие. Однако при определенных обстоятельствах элиты могут добровольно согласиться ограничить свое влияние в своих собственных интересах. Граждане также могут сплотиться для того, чтобы добиться перемен, и сыграть важную роль в оказании давления с целью добиться выгодных итоговых договоренностей в процессе обсуждения политики. Кроме того, процесс государственного управления не замыкается в границах национальных государств. Субъекты международных отношений не могут управлять развитием извне, но могут сыграть важную роль, повлияв на динамику внутренних переговоров посредством укрепления (или ослабления) местных реформаторских коалиций.

Вставка 0.9 Элиты и граждане: кто есть кто на политической арене?

Действующих лиц на политической арене можно разделить на элиты и граждан, в зависимости от их относительной влиятельности в рамках политического процесса. Основным отличием элит от граждан является способность элит оказывать *прямое* влияние на разработку и осуществление той или иной политики. В разных областях политики элиты могут быть разными. Например, группа, являющаяся элитой в сфере здравоохранения, может не быть элитой в сфере борьбы с преступностью. Элиты получают возможность оказывать влияние на политику не только благодаря формальным правилам, таким, как делегированные им полномочия (влияние де-юре), но и благодаря другим средствам, например, контролю над ресурсами (влияние де-факто). Таким образом, даже при смене правительства лица, способные влиять на принятие решений, могут оставаться у дел и сохранять свои места за столом переговоров. Несколько лет назад развлекательный журнал в одной латиноамериканской стране отразил эту динамику в интервью с необычным политическим наблюдателем – шеф-поваром в резиденции президента. Новый президент и его семья только что поселились в резиденции после завершения напряженных выборов. Интервьюер спросил шеф-повара, трудно ли ему было приспособить меню к вкусам семьи нового президента. «Вообще говоря, это вовсе не проблема», – ответил шеф-повар. – «Ведь хотя на смену одному президенту приходит другой, гости к ним приезжают те же самые».

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

a. Gould (1987, 8–9).

Разумеется, разделение действующих лиц на политической арене на элиты и граждан неидеально, поскольку эта дихотомия не отражает различные уровни относительного влияния отдельных лиц внутри этих групп (элит или граждан) и не показывает, каким образом относительное влияние этих групп меняется в зависимости от политики. Стивен Джей Гулд пишет в своем классическом исследовании «*Круговорот времени, стрела времени: мифы и метафоры в исследовании геологического времени*»: «Дихотомии могут быть либо полезными, либо вводящими в заблуждение, а не верными или неверными. Это упрощенные модели, используемые для организации мыслей, а не для понимания мира»⁴. Реальность оказывается намного более сложной и многогранной.

В настоящем Докладе физические лица рассматриваются в качестве субъектов, расположенных вдоль континуума в зависимости от уровня их влияния на политической арене, и поэтому определение в нем элит и граждан является позитивным (а не нормативным). Элиты необязательно плохи или своекорыстны, а граждане необязательно хороши и движимы заботой об интересах общества. Обе группы пускают в ход свое влияние точно так же, как это делают люди в других сферах жизни. Чтобы заранее предвидеть, как они себя поведут, важно понимать их мотивы.

Изменения происходят со временем, по мере того, как из различных субъектов формируются коалиции, но зачастую это продолжительный и действующий по собственным правилам «эндогенный» процесс. Например, в Сомалиленде удалось достичь успеха в обеспечении безопасности благодаря совместным действиям широкого круга племенных и клановых лидеров. Распределение власти между этими субъектами способствовало уменьшению стимулов к насилию за счет наращивания преимуществ безопасности. В 2015 году Мохаммаду Бухари победил на выборах в Нигерии, создав широкую коалицию на платформе кампании по борьбе с коррупцией, что могло свидетельствовать о возросших возможностях противодействия коррумпированным верхам, получавшим прибыли от нефтяной ренты. А в Индии коалиционные движения на местах в течение многих лет выступали за принятие законов о праве на информацию и праве на образование, благодаря которым бедные граждане получили возможность требовать повышения качества услуг и образования для своих детей, что способствовало улучшению условий жизни в трущобах.

Элиты могут принимать правила, ограничивающие их собственную власть

В декабре 1976 года, спустя год после смерти генерала Франсиско Франко, находившегося у власти с конца 1930-х годов, в Испании был проведен референдум по вопросу о политической реформе, которая позволила бы политическим партиям, ранее находившимся под

запретом, открыто принимать участие в политической жизни Испании. К удивлению многих, Генеральные кортесы – испанский парламент, руководители которого были назначены генералом Франко, – позволили провести этот референдум, несмотря на то, что он наверняка привел бы к ограничению их власти и, скорее всего, означал бы конец существующего режима. Аналитики утверждали, что Кортесы разрешили проведение референдума, поскольку он соответствовал текущему правовому порядку, который они должны были охранять. Адмирал Пита да Вейга, консерватор, министр военно-морских сил и личный друг Франко, публично заявил: «Моя совесть спокойна, поскольку демократическая реформа проводится в рамках франкистской правовой системы»³³. Тем не менее, восхваляемая им франкистская правовая система приближалась к своему концу именно вследствие этой реформы, получившей ошеломительную общественную поддержку: в ее поддержку проголосовали 97,4 процента испанцев при явке в 77 процентов зарегистрированных участников референдума.

Элиты часто принимают решение об ограничении собственной власти – так, как это случилось во время переходного периода в Испании. Изменения «правил игры» часто отражают итоги договоренностей, достигнутых элитами для защиты собственных интересов (вставка 0.10). Хотя это может показаться парадоксальным, элиты могут нуждаться в реформах, ограничивающих произвольное осуществление власти в настоящем, для того, чтобы сохранить и расширить свою власть или застраховать себя от утраты власти в будущем.

Вставка О.10 Что такое элиты и чем они занимаются? Результаты исследования элит в 12 странах

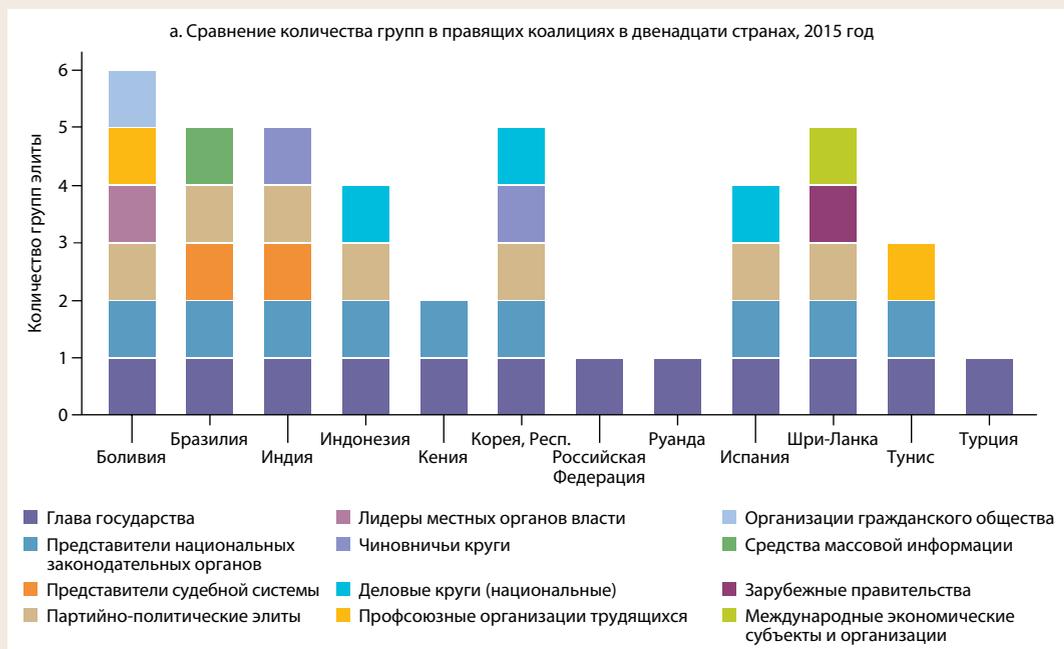
Все специалисты-практики в области общественных наук и развития – от Аристотеля с его «олигархией» до «теоретиков элит»^а начала XX века и авторов недавних амбициозных теорий совместной эволюции экономики и институтов^б – признают, что субъекты, представляющие элиты, играют важную роль в определении результатов развития. Международное сообщество все чаще задумывается о последствиях различных «соглашений о политическом урегулировании», которые можно воспринимать как равновесное состояние, складывающееся по итогам договоренностей между элитами на решающих этапах развития страны^с. Но исследователям, занимающимся межэлитными договоренностями, и специалистам-практикам в области развития по-прежнему доступен ограниченный инструментарий концептуальных исследований; не существует и единого мнения по вопросу о том, кого же следует считать элитами.

Чтобы помочь заполнить этот пробел, в рамках работы над «Докладом о мировом развитии – 2017» Всемирный банк совместно с Институтом V-Dem («Многообразие демократии»), провел экспертные обследования по разработке межгосударственных показателей, позволяющих сопоставлять между собой субъектов, обладающих политическим влиянием, и проводить сравнения того, как они используют это влияние. В рамках обследований были рассмотрены данные более чем за 100 лет в 12 странах шести регионов. Благодаря этим данным можно понять, каким образом распределение элит соотносится с национальной структурой политического влияния и разработкой и внедрением законов, регулирующих осуществление властных полномочий.

Обследование показало, что состав влиятельных субъектов в рамках правящей коалиции элит, которая определяет политику на национальном уровне, значительно различается в зависимости от времени, местоположения и исследуемых вопросов. Так, например, главы государств входили в состав правящей коалиции элит во всех 12 странах, охваченных обследованием по состоянию на 2015 год, однако численность и представительство других субъектов элиты существенно различались (рисунок В0.10.1, панель а). За исключением Российской Федерации, Руанды и Турции, где главы государств монополизировали сферу принятия решений, составы правящих коалиций в других обследованных странах заметно отличаются друг от друга. Например, правящая коалиция в Бразилии состоит из представителей законодательных органов, партийных элит, местных органов власти, профессиональных союзов и организаций гражданского общества.

Элиты, находящиеся у власти в одной и той же стране в разное время, также отличаются друг от друга. Во время режима генерала Пака в Республике Корея (1963-1979 годы) были относительно сильны позиции военных, чиновничьих и деловых кругов (рисунок В0.10.1, диаграмма б). Переход к демократии после 1987 года привел к усилению позиций новых субъектов, в частности, представителей политических партий, законодательных органов и судебной системы, однако чиновничьи и деловые круги сохранили свое влияние. Напротив, состав элит, стоявших у власти в Бразилии, менялся гораздо чаще, особенно до 1990-х годов (рисунок В0.10.1, диаграмма с).

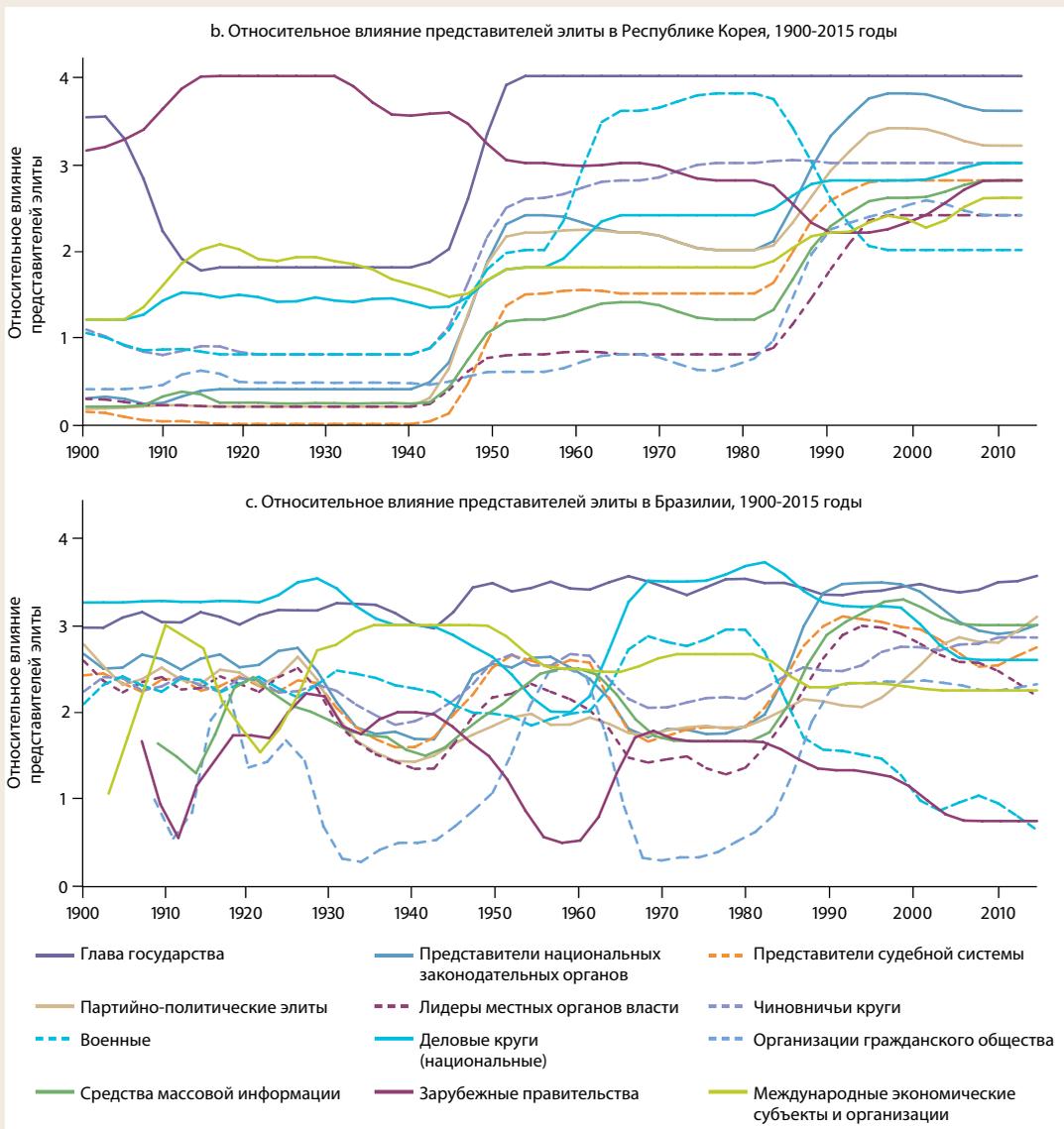
Рисунок В0.10.1 Состав представителей элиты в национальных правящих коалициях в разных странах и в разное время заметно отличается



(Продолжение вставки на следующей странице)

Вставка О.10 Что такое элиты и чем они занимаются? Результаты исследования элит в 12 странах (продолжение)

Рисунок ВО.10.1 Состав представителей элиты в национальных правящих коалициях в разных странах и в разное время заметно отличается (продолжение)



Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

Примечание: На данном рисунке относительное влияние измеряется по шкале 0-4, в диапазоне от 0 (отсутствие влияния, необходимого для оказания воздействия на принятие решений) до 4 (группа обладает большим влиянием для оказания воздействия на принятие решений по многим вопросам). На диаграмме а показано количество групп элиты, относительное влияние которых выше 3. Дополнительную информацию о конкретных переменных и методологии обследования см. в World Bank and V-Dem (2016) и Coppedge and others (2015).

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

- a. См. Michels ([1911] 1966); Pareto ([1927] 1971); и Mosca (1939).
- b. См. North, Wallis, and Weingast (2009) и Acemoglu and Robinson (2012).
- c. Di John and Putzel (2009); Khan (2010); Parks and Cole (2010).

Официальные институты – воплощение перехода от сделок к правилам – могут повышать надежность обязательств, устранять проблемы в области координации среди членов элиты и повышать стабильность сделок между элитами. В условиях продолжительных успешных преобразований представители элиты приспособивались к меняющимся обстоятельствам, создавая более действенные, конкурентные и подотчетные институты, и эти институты сами способствовали дальнейшему развитию.

У коалиций лиц, принимающих решения, могут возникать стимулы к расширению политической арены в целях сохранения своей власти и влияния, в том числе к кооптации новых субъектов в состав официальных директивных органов и к усилению подотчетности перед другими элитами (*горизонтальная подотчетность*). Элиты предпочитают узкие коалиции, но, если повышается вероятность развития конфликта, они могут пойти на расширение коалиций в интересах упрочения стабильности. Привлечение новых субъектов в пользующиеся доверием институты в интересах состоятельности может оказаться менее затратной мерой, чем подавление этих субъектов, а расширение сферы официальной подотчетности может способствовать формированию внутренних обязательств, облегчающих достижение соглашений.

Узаконивание подотчетности перед гражданами (*вертикальная подотчетность*) – например, посредством проведения выборов или избирательных реформ, – также может стать разумной стратегией элиты для сохранения привилегий, особенно в случае ужесточения требований оппозиционной элиты. В условиях раскола между субъектами элиты внедрение механизмов вертикальной подотчетности может способствовать укреплению переговорной позиции одной из фракций. Кроме того, в том случае, если возникающие по инициативе «низов» гражданские движения угрожают интересам элиты, элиты могут принять решение об упреждающем внедрении механизмов вертикальной подотчетности, чтобы удовлетворить требования общества, прежде чем давление достигнет «точки кипения». Расширению охвата избирательным правом в Европе в XIX веке предшествовали угрозы революций и общественных потрясений, принимавшие форму революционной деятельности в соседних странах³⁴ и забастовок – в родной стране³⁵.

Хотя элиты часто делают выбор в пользу правил, обеспечивающих им сохранение власти, иногда – в случае, если они признают наличие угрозы продолжению их доминирования, – они могут принять правила, ограничивающие их влияние, в качестве определенной политической страховки. Они надеются, что эти правила будут ограничивать не только их, но и тех, кто придет им на смену. Шансы на создание сплачивающих и ограничивающих институтов возрастают по мере повышения вероятности замены действующего правительства новым. Это – институциональная вариация на тему понятия «занавеса неведения», сформулированного американским философом Джоном Ролзом: вы создаёте институты, не зная, будете ли вы в дальнейшем подчиняться этим институтам или управлять ими³⁶. Например, прозрачность налогово-бюджетной системы связывает руки не только нынешним элитам, но и тем, которые придут им на смену. Это коррелирует

с событиями в некоторых штатах Мексики: хотя после перемен, произошедших на политической арене в 2000 году, а затем в 2016 году, законодательство федерального уровня о доступе к информации и подотчетности было усилено, вероятность принятия таких законов на уровне штатов была выше в штатах с более влиятельным оппозиционными партиями и более частой смелой исполнительной власти³⁷.

Лидеры также могут ускорять иницируемые элитой перемены путем решения проблем в области координации или изменения предпочтений и убеждений своих сторонников. *Транзакционные лидеры* используют комплекс переговорных стратегий и тактических приемов для усиления координации среди представителей элиты и достижения суммарно положительных результатов (взаимовыгодные решения). Такие лидеры меняют стимулы других элит – они учитывают, кто со временем выиграет, а кто проиграет. Используя политическую стратегию для решения информационных и координационных проблем, они могут помочь конфликтующим сторонам определить области, в которых можно достичь согласия, не обязательно изменяя при этом нормы или предпочтения. В 1960-х годах политическая стратегия президента США Линдона Джонсона – сочетание сделок, компромиссов, угроз и лести – помогла Конгрессу США преодолеть врожденное отвращение к риску и принять законодательство о гражданских правах. Это наглядный пример транзакционного лидерства. *Трансформационные лидеры* способны, помимо этого, на деле изменять предпочтения элит или расширять ряды сторонников путем формирования убеждений и предпочтений. Они изобретательно координируют нормы и могут стимулировать большие перемены в обществе, меняя условия политической деятельности, зачастую за счет уменьшения поляризации элит. В 1990-х годах Нельсон Мандела выдвинул концепцию развития Южной Африки, опираясь на свою харизму и моральные убеждения, и использовал мощные символы, чтобы мотивировать и вдохновлять своих сограждан в период отхода страны от политики апартеида.

Готовность к действию и коллективные действия: граждане стимулируют перемены посредством голосования, самоорганизации и дискуссий

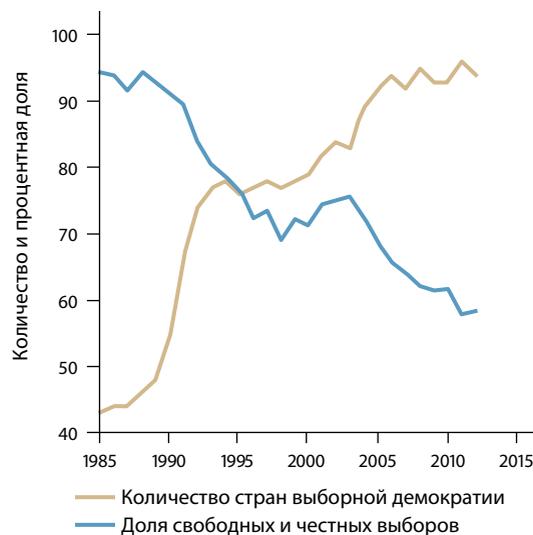
Отдельно взятый гражданин, возможно, не в силах самостоятельно повлиять на политическую арену, чтобы придать процессу развития более социально справедливый характер. Однако все граждане обладают доступом к многочисленным механизмам участия в общественной жизни, которые могут помочь им преодолеть проблемы коллективных действий – наладить координацию и сотрудничество – путем изменения уровня состоятельности, стимулов, предпочтений и убеждений. К методам участия граждан в общественной жизни можно отнести выборы, создание политических организаций, общественные движения, а также непосредственное участие и обсуждение. Поскольку все эти варианты коллективных действий являются несовершенными, они дополняют, а не заменяют друг друга.

Хотя элиты часто делают выбор в пользу правил, обеспечивающих им сохранение власти, иногда – в случае, если они признают наличие угрозы продолжению их доминирования, – они могут принять правила, ограничивающие их влияние, в качестве определенной политической страховки.

Выборы являются одним из самых испытанных механизмов усиления подотчетности и повышения эффективности реагирования на требования граждан, который имеется в их распоряжении. Если выборы проводятся не чисто формально, они могут способствовать повышению уровня и качества общественных благ и государственных услуг, обеспечивая избрание и утверждение руководителей исходя из результатов их деятельности по предоставлению этих благ³⁸. Особенно ярко этот эффект может проявляться на местном уровне, где избиратели могут иметь больше возможностей для координации и усиления стимулов местных политических деятелей к исполнению взятых обязательств, в том числе за счет обуздания коррупционного поведения. Например, информация из Кении дает основание предположить, что многопартийные выборы успешно ограничили возможности лидеров направлять государственные ресурсы на сторонние цели³⁹. Тем не менее, механизма выборов самого по себе недостаточно для формирования ответственного и подотчетного правительства. Хотя выборы и стали самым распространенным механизмом избрания органов власти в мире, они все чаще воспринимаются как несправедливые (рисунок 0.8), а их возможности в качестве инструмента контроля ограничены.

Политические организации могут служить дополнительным механизмом представительства и выражения коллективных интересов граждан, объединения их предпочтений и передачи их требований в процессе разработки политики. Например, создание политических партий может помочь гражданам решать проблемы координации, а также способствовать включению различных групп в политический процесс и формированию культуры поиска компромиссов. Факты свидетельствуют о том, что программные партии – партии,

Рисунок 0.8 Выборная демократия распространяется всё шире, но чистота выборов снижается



Источники: авторский коллектив ДМР-2017 на основе данных Центра системного мира, Polity IV (база данных) за различные годы (количество стран выборной демократии), и Bishop and Hoefler 2014 (доля свободных и честных выборов).

созданные на основе четко сформулированного набора политических приоритетов, – с большей вероятностью способны разрабатывать и успешно осуществлять реформы в государственном секторе⁴⁰. Однако иногда рядовые граждане и маргинализированные группы населения приходят к выводу, что политические партии не горят желанием представлять и формулировать их требования, а вместо этого стоят на страже интересов привилегированных групп и существующих структур власти. Этим может объясняться разочарование граждан в политических партиях: из всех политических институтов партиям в мире доверяют меньше всего.

Создание общественных объединений также может способствовать решению проблем коллективных действий путем привлечения граждан к решению конкретных вопросов. Такая мобилизация может приводить в переговорное пространство новые требования и интересы, изменяя предпочтения субъектов и расширяя границы политической арены за счет охвата игнорированных ранее вопросов. Во вставке О.11 показано, как давление общественных объединений – международных и местных женских организаций – способствовало предоставлению гражданам Швейцарии избирательного права, что, в свою очередь, привело к другим важным политическим изменениям, благоприятствовавшим обеспечению гендерного равенства. Субъекты, представляющие гражданское общество и средства массовой информации, могут сыграть ключевую роль в содействии разработке мер политики, направленных на укрепление прозрачности и более широкое распространение информации. Увеличение объема надежной информации – например, за счет фактических данных о результатах деятельности государственных чиновников – и расширение доступности этой информации, например, за счет упрочения независимости средств массовой информации или согласования направленности и сроков распространения информации с политическим процессом, могут стать важнейшими первыми шагами к расширению подотчетности и повышению готовности правительства реагировать на потребности населения⁴¹. Однако общемировые тенденции свидетельствуют о том, что пространство гражданской активности сузилось в последние несколько лет после непрерывного расширения на протяжении последних десятилетий (рисунок 0.9). Многие правительства изменяют институциональные условия взаимодействия с гражданами, создавая правовые барьеры с целью ограничения деятельности средств массовой информации и организаций гражданского общества и снижая степень их независимости от государства.

Общественные объединения могут с успехом выступать в качестве выразителей мнения групп, не обладающих властными рычагами, и оказывать давление на органы государственной власти, однако обратной стороной этого процесса может оказаться распространение конкурирующих интересов на политической арене. Очень скоро государственные учреждения могут оказаться под чрезмерным давлением с самых разных сторон, что поставит под угрозу согласованность и действенность государственной политики. Кроме того, не всякое общественное объединение непременно движимо представлениями о равноправном и справедливом обществе. В некоторых случаях общественные

Вставка О.11 Прямая демократия затормозила предоставление женщинам избирательного права в Швейцарии

Большинство европейских стран предоставили женщинам избирательное право в течение первых десятилетий XX века. Однако женщины Швейцарии впервые получили право голоса на федеральных выборах в 1971 году, через 65 лет после того, как это сделала первая европейская страна – Финляндия. При этом в Швейцарии существуют вековые традиции прямой демократии. Чем же объясняется позднее предоставление избирательных прав женщинам в Швейцарии?

Для внесения изменений в конституцию политическая система предусматривала проведение национального референдума, голосовать на котором имели право только мужчины. Ряд петиций и проектов решений о предоставлении женщинам избирательного права, инициированных женскими объединениями в первой половине XX века, не увенчались успехом. Таким образом, одним из важных факторов, определявших, какие правила сохранятся, являлся состав участников процесса изменения правил. Но среди этих факторов были также существующие социальные нормы и недостаток стимулов для перемен. Отражением этих глубоко укоренившихся норм было и то, что Швейцария отставала от большинства стран Запада в плане устранения из законодательства других проявлений гендерного неравенства, в частности, закрепляющих правовые полномочия мужа.

В условиях возросшего международного давления Швейцария была близка к прорыву в обеспечении прав женщин в 1957 году, когда Федеральный совет Швейцарии впервые призвал провести национальный референдум по вопросу предоставления женщинам права голоса. В одном из исследований отмечалось, что, «если бы в Швейцарии не

было прямой демократии, женщины получили бы право голосовать немедленно»^а. В 1959 году состоялся обязательный национальный референдум, в ходе которого 69 процентов от общего числа мужчин, обладавших правом голоса, проголосовали против внесения поправок в конституцию. Тем не менее, в 1959-1960 годах женщины получили право голоса на кантональном уровне в трех кантонах Швейцарии (Женева, Во и Невшатель). И только в 1971 году большинство мужчин Швейцарии проголосовали за предоставление женщинам избирательного права. Весомую роль в этих переменах сыграли реформаторские коалиции, объединившие многих субъектов, а также международное воздействие и деятельность внутри страны женских объединений, таких, как Швейцарская ассоциация за право голоса для женщин.

Перемены в области избирательного права для женщин в Швейцарии открыли возможность участия новых субъектов – в данном случае, женщин, – в процессе разработки и реализации политики, что изменило стимулы политиков к реагированию на их предпочтения и интересы. Это стало и отражением изменения общественных норм в отношении прав женщин. Это привело к дальнейшим важным политическим изменениям в 1980-х годах. На референдуме в 1981 году была принята поправка к конституции Швейцарии, гарантирующая равные права мужчин и женщин. Несколько лет спустя, в 1985 году, женщины получили равные с мужчинами права в браке, что исключило такие юридические требования, как необходимость для жены получать разрешение мужа на работу вне дома, на предъявление судебного иска или на открытие счета в банке^б.

Источники: Stampfli 1994; World Bank, Women, Business, and the Law (database), 2015.

a. Stampfli (1994, 696).

b. World Bank (2016a).

объединения могут использоваться группами, преследующими узкокорыстные интересы, в целях, связанных с дискриминацией или насилием.

Общественные дискуссии – пространство и процессы, позволяющие вести групповое обсуждение и сопоставлять различные предпочтения – также могут помочь уравнивать правила игры на политической арене. Участие граждан в местном самоуправлении может играть важную роль в повышении качества обсуждения решений и правомерности их принятия за счет прояснения нужд и потребностей местного электората. Однако подходы к развитию, предполагающие участие общественности, иногда не учитывают возможные сбои, которые может давать гражданское общество, вследствие чего в условиях недостаточной институционализации вероятность участия бедных слоев населения в общественной жизни снижается, а механизмы общественного участия могут быть узурпированы местными элитами⁴². Наличие новых технологий не гарантирует смягчения этих сбоев. В ДМР-2016, посвященном проблеме цифрового разрыва⁴³, было показано, что информационно-коммуникационные технологии могут фактически усиливать социально-экономическое неравенство в вовлеченности граждан в управление. Например, в Бразилии голосование по проекту городского бюджета через интернет выявило

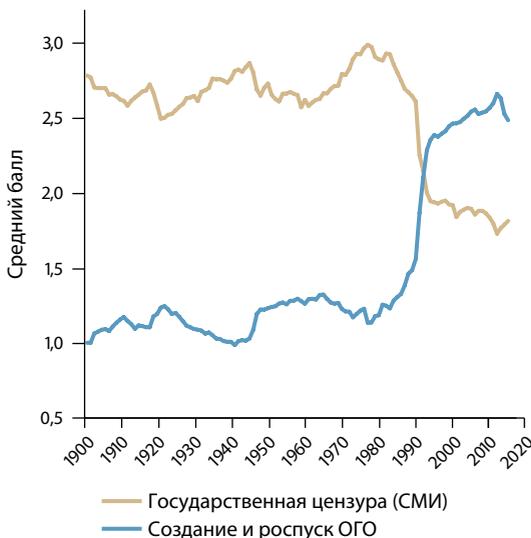
яркие демографические различия между голосовавшими через интернет и на избирательных участках: среди голосовавших через интернет преобладали мужчины, лица с высшим образованием и более высоким уровнем дохода⁴⁴.

В конечном счете, все проявления коллективных действий граждан, в том числе голосование, политические партии, общественные движения, гражданские объединения, а также другие, менее традиционные пространства для политических дискуссий, являются несовершенными. Поэтому для усиления своего влияния на политической арене гражданам необходимо участвовать в управлении, пользуясь различными механизмами, предназначенными для решения проблем коллективных действий. Это стратегическое сочетание может максимально увеличить шансы добиться реального изменения уровня состязательности, стимулов, предпочтений и убеждений.

Перемены при поддержке извне: субъекты международных отношений выходят на внутриполитическую арену

Динамика государственного управления не ограничена пределами национальных государств. Сегодня страны существуют во взаимосвязанном, глобализованном

Рисунок 0.9 После десятилетий прогресса пространство гражданской активности сокращается во всем мире



Источник: авторский коллектив ДМР-2017 с использованием базы данных V-Dem за 2016 год.

Примечание: Средний балл рассчитан на основе выборки из 78 стран, для которых имеются непротиворечивые данные по всем представленным периодам. Переменная «Создание и роспуск ОГО» измеряется по шкале от 0 до 4 в диапазоне от 0 (более ограничена) до 4 (менее ограничена). Переменная «Государственная цензура (СМИ)» обратно пропорциональна и измеряется по шкале от 0 до 4 в диапазоне от 0 (менее ограничена) до 4 (более ограничена). Более подробные сведения о специфике переменных и использованной методике исследования см. в World Bank and V-Dem (2016) и Coppedge and others (2015). ОГО = организация гражданского общества.

мире, для которого характерны высокая скорость и масштаб движения капитала, торговли, идей, технологий и людей. В настоящее время мир значительно отличается от того, в котором сформировались сегодняшние развитые страны: в те дни масштабы трансграничного движения были малы, страны не получали какой-либо помощи и не были обязаны соблюдать растущее число межгосударственных соглашений, норм и регуляторных механизмов. Для развивающихся стран эпоха глобализации и «глобального государственного управления» создает как возможности, так и проблемы.

Параллельно расширению трансграничного движения расширяется и спектр инструментов и механизмов, используемых для управления этим движением. Для оказания влияния на внутреннюю политику и внутригосударственное управление субъекты международных отношений могут вводить транснациональные правила, стандарты и нормативные требования (далее – *транснациональные правила*). Эти правила могут помочь обеспечить заслуживающую доверия приверженность внутригосударственным реформам за счет стимулов в области торговли и региональной интеграции. Они могут помочь и в развитии международного сотрудничества по вопросам глобальных общественных благ путем изменения стимулов – например, путем предотвращения «гонки уступок», когда конкуренция между странами за инвестиции и доступ к рынкам ведет к снижению налогов на доходы компаний или ухудшению экологических и трудовых норм. Они также

могут служить национальным субъектам ориентирами для изменения предпочтений и усиления координации путем изменения представлений и распространения норм.

Международные соглашения об экономической интеграции могут служить надежной гарантией приверженности национальных субъектов экономическим реформам. Наглядным примером силы таких стимулов служит успешный интеграционный процесс в рамках Европейского союза. Желающие присоединиться к нему государства должны изменить свои внутренние правила, чтобы привести их в соответствие с 80 000 страниц нормативных актов, составляющих законодательство ЕС. Для стран, решившихся на эти изменения, потенциальные экономические преимущества вступления в ЕС перевесили любые потери внутренней автономии в определенных областях, а преимущества присоединения использовались элитами для преодоления внутреннего сопротивления необходимым реформам. Кроме того, присоединение помогло государствам-членам изменить стимулы элит путем изменения относительного влияния национальных субъектов, поскольку некоторые стороны выиграли гораздо больше остальных. В то же время в 1980-х годах членство в ЕС способствовало институциональной консолидации бывших диктатур на периферии Европы – таких, как Греция, Португалия и Испания. Оно также сыграло определенную роль в переходный период, наступивший в Центральной и Восточной Европе после ликвидации коммунистических режимов в 1990-х и 2000-х годах.

После окончания второй мировой войны официальная помощь на цели развития (ОПР), или «внешняя помощь», стала одним из наиболее заметных политических инструментов, которые развитые страны использовали для побуждения развивающихся стран к достижению целей безопасности, экономического роста и социальной справедливости⁴⁵. Несмотря на наличие значительного объема литературы, посвященной внешней помощи, она, по большому счету, не позволяет сделать однозначных выводов об ее эффективности. В конечном счете, на основании литературы можно заключить, что по своей природе помощь не является ни чем-то плохим, ни чем-то хорошим для развития; важен характер взаимовлияния между помощью и преобладающими властными отношениями, а также характер ее воздействия на государственное управление.

В некоторых случаях взаимодействие с донорами способствует формированию более подотчетных и равноправных механизмов государственного управления, которые встраиваются в национальную систему. Например, свидетельства об осуществлении силами общин программы восстановления в Либерии дают основание предполагать, что внедрение новых институтов на местном уровне может оказать влияние на социальное сотрудничество, которое сохранится и после завершения программы⁴⁶. В иных случаях помощь может подрывать отношения между государством и его гражданами, делая государство менее отзывчивым к их требованиям. Например, чем больше государства полагаются на поступления от международного сообщества, тем меньше у них остается стимулов для создания государственных учреждений, необходимых

Рисунок О.10 Внешняя помощь составляет значительную долю ВВП и государственных доходов во многих развивающихся странах



Источники: авторский коллектив ДМР-2017. Данные об официальной помощи на цели развития (ОПР): Организация экономического сотрудничества и развития; данные о государственных доходах: МВФ, «Перспективы развития мировой экономики», разные годы.

Примечание: на диаграммах учтена ОПР, предоставленная всеми донорами всем получателям в странах с низким и средним уровнем дохода с населением не менее 1 млн человек. Данные об ОПР в виде процента от ВВП ограничены для наглядности представлением 20 процентами. Использованы также выходящие за пределы ограничения данные по следующим странам: Афганистан, 24,1 процента; Центральноафриканская Республика, 35,4 процента; Либерия, 37,0 процента; и Малави, 21,8 процента. Данные по ОПР в виде доли государственных доходов ограничены для наглядности представлением 100 процентами. Использованы также выходящие за пределы ограничения данные по следующим странам: Афганистан, 105,2 процента; Центральноафриканская Республика, 260,6 процента; Либерия, 126,0 процента; и Сьерра-Леоне, 143,2 процента.

для мобилизации внутренних доходов за счет налогообложения. И чем меньше государства рассчитывают на внутреннюю налоговую базу, тем больше подрывается принцип подотчетности государства гражданам⁴⁷.

В настоящее время на долю внешней помощи приходится более 10 процентов ВВП в половине всех стран с низким уровнем дохода и более 30 процентов совокупного государственного дохода в 26 странах (рисунок О.10). Эмпирические данные о связи поступлений внешней помощи со снижением уровня налогообложения противоречивы (вставка О.12). Исходя из этого, помощь уподобляют «ресурсному проклятию» – случайному пассивному доходу, способному открыть дорогу к неэффективным государственным расходам, которые не ограничены своего рода общественным договором между государством и гражданами, вовлекающим граждан в обсуждение политики и повышающим уровень состоятельности на политической арене⁴⁸.

Долгое время необходимость государственного вмешательства оправдывалась классическими проявлениями неэффективности рыночных механизмов, в случае которых государство вмешивается для получения социально значимых результатов, достичь которых, полагаясь исключительно на рынки, невозможно. Позднее исследователи указали на случаи неэффективного государственного регулирования, в которых вмешательство государства также оказывалось неудачным в силу недостаточности потенциала, информационной асимметрии или искажения стимулов⁴⁹. Один из анализируемых в данном Докладе вопросов – это трудности, с которыми сталкивается международное сообщество,

пытаясь способствовать переменам в условиях неэффективности действий государства. Действительно, во многих случаях шаги, предпринятые с благими намерениями, оказываются неэффективными, поскольку закрепляют равновесное состояние, поддерживающее тот результат, который эти шаги были призваны изменить. Такие ситуации могут возникать из-за действий, совершенных без учета существующего баланса сил.

Такие проблемы помощи в целях развития не являются неизбежными или неразрешимыми. Их можно преодолеть, точно так же, как и проявления неэффективности рыночного механизма и государственного регулирования. Помощь на цели развития может быть более эффективной, если взаимодействие с донорами содействует формированию более подотчетных и равноправных механизмов государственного управления, которые встраиваются в национальную систему – например, если гражданам предоставляется соответствующая информация, необходимая им для усиления их способности обеспечить подотчетность политических лидеров⁵⁰. Однако предсказать заранее, как и когда проявятся эти позитивные последствия, трудно, поскольку характер взаимовлияния инициатив доноров и местной политической динамики определяется целым клубком пересекающихся и постоянно изменяющихся факторов.

В последнее время общество, занимающееся проблемами развития, пытается «анализировать помощь с политической точки зрения». Однако многие неотложные оперативные потребности, связанные с повышенным вниманием к проблемам помощи в целях

Вставка 0.12 Мобилизация внутренних ресурсов, внешняя помощь и подотчетность

Все более общепринятым становится мнение, что наращивание мобилизации внутренних ресурсов может усилить подотчетность, особенно если подобные меры непосредственно связаны с предоставлением общественных благ. Если правящие элиты вынуждены зависеть от всеобщего налогообложения, они с большей вероятностью включают граждан и представителей других элит в политические переговоры. Но действительно ли внешняя помощь оказывает отрицательное влияние на мобилизацию внутренних ресурсов и, тем самым, на ответственность власти перед гражданами?

Исследования с целью проверки этой гипотезы поначалу свидетельствовали о наличии обратной связи между ними^а. Но недавно результаты этих исследований были опровергнуты с использованием иных массивов данных^б или иных эконометрических методов^в. Влияние потоков помощи на поведение, ставящее под угрозу принцип подотчетности, изучалось и выделялось в экспериментальных условиях^д, однако в действительности характер этой взаимосвязи более сложен и зависит от трех факторов: вида помощи (например, идет ли речь о гранте или займе, поддержке бюджета или финансировании конкретного проекта); одновременного воздействия обусловленных мер политики, связанных с оказанием помощи; и, что еще важнее, характерного для каждой страны комплекса механизмов государственного управления. Кроме того, даже если помощь способна ослаблять стимулы к мобилизации внутренних ресурсов, прекращение помощи может приводить к принятию социально неоптимальной политики налогообложения в целях повышения доходов, что ставит бедные слои населения в еще более затруднительное положение.

Влияние мобилизации внутренних ресурсов на подотчетность зависит от того, как именно мобилизуются финансовые средства внутри страны. Многие существующие налоги, например, налоги на пользование природными ресурсами, могут не обладать потенциалом усиления подотчетности, или же обладают эффектом серьезного искажения, как, например, торговые налоги. Международная конкуренция в области налогов на доходы корпораций и либерализация торговли также снизили способность государств к мобилизации внутренних ресурсов («гонка уступок»). В условиях низких темпов накопления или возможного оттока капитала и уклонения от уплаты

налогов налоги на потребление будут, с высокой долей вероятности, наиболее эффективными, но одновременно и регрессивными. Зачастую в таких случаях внутренние ресурсы мобилизуются таким образом, что это может приводить к увеличению бедности, например, в случае повышения налогов на потребление без использования соответствующих механизмов компенсации для малоимущих. Действительно, согласно данным обследования домашних хозяйств в 2010 году, в 9 из 25 обследованных стран налогово-бюджетная политика сама по себе способствовала увеличению численности бедных, то есть, лиц с душевым доходом 2,50 долл. США в день^е. Иными словами, деятельность государства по сбору налогов и расходованию бюджетных средств привела к тому, что представителей бедных слоев населения, ставших в её результате беднее, оказалось больше, чем получивших от неё выгоду.

Несмотря на значимость мобилизации внутренних ресурсов для повышения восприимчивости к нуждам граждан и усиления подотчетности перед ними, многие страны, возможно, слишком бедны, чтобы создать потенциал для сбора доходов, достаточных для достижения важных целей развития; они могут причинить вред бедным слоям населения в процессе привлечения внутренних ресурсов, или же они могут не иметь политической возможности провести реформы, необходимые для повышения государственных доходов. В странах, где уровень бедности превышает 65 процентов (главным образом, в Африке к югу от Сахары), например, не существует осуществимых схем перераспределения, позволяющих искоренить бедность только путем передачи ресурсов от богатых бедным внутри страны^ф. Кроме того, во многих развивающихся странах бюджетно-налоговая система – то есть, налогообложение и государственные расходы в совокупности – часто доводит малоимущих граждан до обнищания^г. Наконец, политическая власть может быть сосредоточена в руках небольшого числа богатых граждан, чьи интересы сталкиваются с интересами бедных слоев населения. В таких случаях, когда возникает необходимость объединения значительного числа людей для уравнивания политического влияния небольшой группы лиц, мобилизация внутренних ресурсов может оказаться затруднительной^з.

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

- a. В частности, работа Gupta and others (2004).
- b. Morrissey and Torrance (2015).
- c. Например, Clist and Morrissey (2011) признали недействительной одновременную отрицательную корреляцию, которая была выявлена Gupta and others (2004), путем введения фактора отложенного эффекта помощи и налогов. Они пришли к выводу, что этой взаимосвязью можно пренебречь.
- d. Paler (2013); Martin (2014).
- e. Lustig (2016).
- f. Ravallion (2010); Ceriani, Bolch, and Lopez-Calva (2016).
- g. Lustig (2016).
- h. Ceriani, Bolch, and Lopez-Calva (2016).

развития, – такие, как необходимость повышения гибкости процесса осуществления, готовность к более существенной степени риска и неопределенности, передача полномочий от доноров к партнерам по оказанию помощи и избегание упрощенных линейных схем измерения результатов, сталкиваются с укоренившимися бюрократическими структурами, методами работы и стереотипами. Чтобы двигаться вперед, может понадобиться более адаптивный или гибкий подход, при

котором стратегии тестируются на местном уровне, а затем корректируются на основе поступающих данных. Выход за рамки бюрократических подходов и определение способов учета благоприятных возможностей и ограничений, возникающих вследствие перемен в политической жизни, – это главные условия, при которых внешняя помощь будет способна стимулировать и поддерживать реформы государственного управления, способствующие развитию.

Переосмысление роли государственного управления в процессе развития

Спустя более чем 70 лет после Бреттонвудской конференции, на которой было принято решение о создании Всемирного банка и Международного валютного фонда, международное сообщество продолжает осознавать, что для обеспечения устойчивого развития необходимо со всей серьезностью относиться к основополагающим факторам, имеющим отношение к государственному управлению. Дальнейшее продвижение по этому пути потребует новых структур и аналитических инструментов, позволяющих учитывать растущий объем информации о том, что дает, и что не дает желаемых результатов.

Политика не разрабатывается в вакууме. Напротив, она разрабатывается в сложных социально-политических условиях, в которых отдельные лица и группы, имеющие неодинаковое влияние, взаимодействуют между собой, преследуя противоречащие друг другу интересы и действуя при этом в рамках постоянно меняющихся правил. В данном Докладе показано, что учет того, как распределение власти на политической арене расширяет или ограничивает способность институтов действенно поощрять приверженность, координацию и сотрудничество, имеет решающее значение для обеспечения прогресса в достижении безопасности, экономического роста и социальной справедливости.

Предыдущие Доклады о мировом развитии дали представление о том, как решать некоторые из самых сложных проблем в ключевых областях развития, таких, как занятость, гендерное равенство и управление рисками. Наряду с недавно вышедшими в свет докладами «Мышление, общество и поведение» (2015 год) и «Цифровые дивиденды» (2016 год), данный ДМР является частью трилогии докладов, в которых рассматриваются вопросы о том, как разработчики политики могут более полно использовать поведенческие, технологические и организационные инструменты для повышения результативности усилий государства по обеспечению развития. Доклад начинается с признания того, что принять и реализовать такие меры политики, как укрепление рынка труда, преодоление гендерных барьеров или подготовка стран к противостоянию потрясениям, зачастую непросто, поскольку определенные группы общества, которым выгодно существующее положение вещей, могут обладать достаточным влиянием для того, чтобы воспрепятствовать проведению реформ,

необходимых для нарушения политического равновесия. Поэтому успешные реформы – это не только «оптимальная практика». Они требуют внедрения и корректировки институциональных форм, с тем чтобы решить препятствующие дальнейшему развитию проблемы, связанные со слабой политической волей и недостаточными совместными действиями.

Три основополагающих принципа

ДМР-2017 предлагает тем, кто обдумывает реформы, руководствоваться тремя простыми принципами. Во-первых, важно размышлять не только о том, какую форму придать институту, но и о функциях, которые этот институт должен выполнять, то есть, думать не только о форме институтов, но и об их *функциях*. Во-вторых, важно помнить о том, что, хотя наращивание потенциала имеет значение, вопросы использования потенциала и характера инвестиций в его наращивание зависят от относительного влияния субъектов на переговорной арене – то есть, надо думать не только о наращивании потенциала, но и об *асимметрии власти*. В-третьих, важно думать о том, что для того, чтобы добиться верховенства права, странам вначале нужно укрепить различные роли права для повышения состязательности, изменения стимулов и изменения предпочтений – то есть, надо думать не только о верховенстве права, но и о *роли права* (таблица О.2).

Если перед вами стоит конкретная политико-экономическая проблема, то что означают эти принципы в практическом смысле? В этом Докладе сформулированы четыре ключевых вывода. Во вставке О.13 приводится несложный диагностический план действий для более конкретного учета этих выводов при разработке программ развития в целях повышения их результативности.

Первая задача состоит в том, чтобы выявить основную функциональную проблему. Диагностические подходы следует сориентировать на конкретные проблемы в области приверженности, координации и взаимодействия, которые препятствуют достижению социально значимых результатов, а также на характер ограничений, которые накладывает на эти функции асимметрия власти на политической арене. Помимо обычно учитываемых ограничений – таких, как материальный и административный потенциал, – неэффективность мер политики может объясняться и тем, что у групп, обладающих достаточными возможностями для отстаивания своих интересов, отсутствуют стимулы продолжать принятие или осуществление этих мер. Учитывать асимметрию власти значит сосредотачивать

Таблица О.2 Три принципа переосмысления роли государственного управления в процессе развития

Традиционный подход	Принципы переосмысления роли государственного управления в процессе развития
Инвестировать средства в придание институтам надлежащей формы .	Не придавать исключительного значения форме институтов, а думать также о выполняемых ими функциях .
Наращивать потенциал институтов в плане реализации политики.	Не придавать исключительного значения наращиванию потенциала, а думать также об асимметрии власти .
Ставить во главу угла укрепление принципа верховенства права , с тем чтобы обеспечить беспристрастное применение мер политики и правил.	Не придавать исключительного значения верховенству права, а думать также о роли права .

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

Вставка О.13 Что означает концепция ДМР-2017 для конкретных действий? Цикл эффективности политики

В Докладе утверждается, что эффективность политики нельзя понять только с технической точки зрения; необходимо также рассмотреть процесс достижения участниками договоренностей в отношении разработки и применения мер политики в рамках конкретной институциональной структуры. Последовательность и преемственность мер политики в течение длительного времени (приверженность), согласование мнений и предпочтений (координация), а также добровольное соблюдение правил и отсутствие практики «бесплатной езды» (сотрудничество) являются основными институциональными функциями, которые влияют на степень эффективности мер политики. Но что это означает для конкретных мер политики?

На рисунке ВО.13.1 представлен способ продумать конкретные меры политики таким образом, чтобы включить в них элементы, способные повысить их вероятную эффективность. Этот «цикл эффективности политики» начинается с четкого определения цели, которой необходимо достичь, после чего следует ряд четко обозначенных шагов:

Шаг 1. *Диагностика.* Определить основную функциональную проблему (приверженность, координация, кооперация).

Шаг 2. *Оценка.* Определить характер асимметрии власти на политической арене (изоляция, узурпация, клиентелизм).

Шаг 3. *Цель.* Определить подходящую отправную точку(и) для начала реформ (состязательность, стимулы, предпочтения и убеждения).

Шаг 4. *План.* Определить наилучший механизм осуществления (У1, У2, У3).

Шаг 5. *Реализация.* Определить ключевые заинтересованные стороны для создания коалиции в целях реализации (элиты, граждане, субъекты международных отношений).

Шаг 6. *Оценка и адаптация.*

Рисунок ВО.13.1 Цикл эффективности политики



Источник: авторский коллектив ДМР-2017

Источник: авторский коллектив ДМР-2017

внимание на осуществимых (хотя и не обязательно идеальных) мерах политики, которые могут обеспечить поступательное движение по пути всеобъемлющего экономического роста и социально справедливого развития.

Вторая задача заключается в выявлении различных движущих сил перемен, которые могут помочь преобразовать политическую арену с целью расширения набора мер политики, которые могут быть реализованы. Вместо того, чтобы принимать существующие условия разработки политики как данность, реформаторам следует проанализировать, как устранить существующие ограничения, чтобы расширить круг политически осуществимых мер. Этому сдвигу могут способствовать различные движущие силы перемен. Изучая степень состязательности политической арены, реформаторам необходимо учитывать, что разобраться в том, какие соглашения достижимы, могут помочь стимулы, а также предпочтения и убеждения субъектов.

Третья задача состоит в том, чтобы определить необходимые мероприятия или изменения правил, которые позволят наилучшим образом решить конкретные функциональные проблемы. Размышляя о

возможном реформировании политики, субъекты могут счесть целесообразным рассмотрение трех «уровней» правил⁵¹. Правила первого уровня, или У1, относятся к конкретным мерам политики (например, доля бюджета, выделяемая на здравоохранение). Правила среднего уровня, У2, относятся к организационным формам – таким, как независимость судебной системы и центрального банка. Правила высшего уровня, У3, относятся к «правилам изменения правил», а именно, к конституционному и избирательному праву. «Форму» политики, конечно, тоже нельзя исключать, но чрезвычайно важно также продумать ее «функции». Например, если не брать в расчет то, как сформулировано бюджетное правило, заслуживает ли доверия приверженность этому правилу? Некоторые функциональные проблемы могут потребовать сочетания реформ на всех трех уровнях. Наконец, частью процесса разработки и оценки мер политики должно быть предвидение сопротивления и учет возможных непредвиденных последствий (вставка О.14). В частности, когда речь идет об оценке, необходимо понимать, что траектории могут не быть линейными, и, таким образом, оценка требует комплексных методов. Заранее

Вставка О.14 Уроки для реформаторов из «игры правил»: как, в конечном счете, обеспечивается легитимность?

Авторы Доклада призывают реформаторов обратить внимание на особенности «игры правил», чтобы избежать двух основных ошибок.

Во-первых, реформа, предпринимаемая одним участником игры правил, может иметь негативные последствия, если этот участник не примет во внимание действия других участников, которые повлечет за собой реформа. Например, независимый специалист может проинформировать законодательный орган о преимуществах договорного права. В ответ на это законодательный орган может принять закон, который требует от судов обеспечивать соблюдение договоров; глава правительства может пообещать продвижение по службе судьям, которые выполняют данные исполнительной властью указания принимать решения по судебным делам в пользу определенных лиц; состоятельные представители элиты могут платить исполнительной власти за особое отношение к ним в судах; исполнительная власть может использовать полученные от элиты средства для финансирования предстоящей политической кампании; и в результате граждане не могут доверять способности судов обеспечивать соблюдение договорного права. В конечном счете, эта реформа не даст ожидаемых преимуществ и, возможно, даже ухудшит ситуацию. Суды, прежде обеспечивавшие равную защиту по нормам уголовного права, могут теперь оказаться неспособными наказывать богатых правонарушителей, совершающих преступления.

Во-вторых, даже принося заметную отдачу сейчас, реформа также может иметь негативные последствия, если она приведет к ухудшению результатов «игры правил», которую предстоит сыграть в будущем. Это может оказаться особенно важным в контексте того, что политологи называют *легитимностью*, проявлениями которой

являются добровольное принятие правил и их соблюдение. Граждане государства могут быть готовы предоставить своему правительству достаточно власти, чтобы сделать его основным игроком в «игре правил» на уровне страны, но лишь до тех пор, пока они считают, что использование правительством этой власти является легитимным.

Функциональный подход, используемый в этом Докладе, позволяет получить более четкое представление о концепции легитимности. Легитимность правительства может происходить из трех источников. Неоднократно подтвержденная приверженность является основой легитимности с точки зрения *результатов*⁵². Когда правительство неоднократно выполняет свои обязательства, оно легитимизирует себя – например, обеспечивая надежное оказание государственных услуг. Легитимность может также быть основана на представлении о справедливости порядка разработки и реализации политики и правил – это легитимность *процесса*. Наконец, легитимность может быть *реляционной* – в этом случае общность ценностей и норм побуждает людей признавать полномочия власти. Легитимность результата, легитимность процесса и реляционная легитимность представляют собой три типа легитимности, выделенные в этом Докладе. Легитимность имеет важное значение для сотрудничества и координации, поскольку она подразумевает добровольное согласие с действиями власти. Даже когда правительство выполняет свои обязательства и в состоянии принудить людей к согласию, «дефицит легитимности» может проявиться, если возникает ощущение несправедливости процесса, а люди не готовы к сотрудничеству и предпочитают отказаться от общественного договора.

Источник: авторский коллектив ДМР-2017.

а. Легитимность результата связана с понятием доверия, под которым в этом Докладе понимается определяемая каким-либо субъектом вероятность сохранения другими субъектами своей приверженности, с учетом их поведения в прошлом.

предвидя изменение баланса сил в ходе реформы и приняв адаптивный подход, такой, как создание коалиций в преддверии реформы, можно снизить риск неудачи. Стимулируя устойчивые преобразования, необходимо принимать во внимание потенциальные возможности, создаваемые интересами элиты, возможности для коллективных действий граждан и роль международного влияния.

Создание условий для адаптации

Когда можно существенно изменить характер государственного управления? Путь развития ухабист: потрясения (например, шоковые изменения условий торговли и стихийные бедствия) и последовательное развитие (например, урбанизация или рост среднего класса) изменяют предпочтения субъектов и их влияние на ход переговоров, причем зачастую одни выигрывают за счет других. Если в условиях таких изменений механизмы государственного управления не в состоянии приспособиться к новым субъектам или требованиям, их может ожидать крах. Например, *ловушки насилия* – это нестабильные соглашения в условиях сильной поляризации элит и чрезвычайно высокой цены потери контроля; и когда ставки достаточно высоки, результатом становится конфликт с применением силы. *Ловушки дохода среднего уровня* представляют собой ситуации, в которых у влиятельных групп, получающих в данное время выгоду от извлечения ренты, возникают стимулы к сопоставлению новым экономическим условиям и, соответственно, к предотвращению реформ, ориентированных на повышение эффективности, что создает непродуктивное равновесное состояние. Наконец, *ловушки неравенства* представляют собой порочный круг, где высокая концентрация богатства приводит к непропорционально высокой способности находящихся на вершине распределения влиять на политические процессы в свою пользу и ослабляет восприятие справедливости среди тех, кто, оказавшись в самом низу пирамиды распределения, решил выйти из игры и не участвовать в состязании на политической арене⁵².

Важное значение имеет способность адаптироваться к изменениям степени относительного влияния, стимулов и предпочтений различных субъектов. Хотя условия, определяющие, смогут ли страны адаптироваться таким образом, чтобы добиться большей безопасности, ускорения экономического роста и большей социальной справедливости, зависят от предыстории и в большой степени от конкретной ситуации, существуют определенные обстоятельства, которые повышают вероятность такой адаптации. В частности, когда элиты проявляют заинтересованность в поиске общих точек соприкосновения, возможно расширение круга участников и адаптация соглашений. Когда национальные институты выдвигают на первый план более эффективных руководителей, повышается способность стран обеспечивать долгосрочное развитие. Когда интересы бизнеса в странах более сбалансированы, разносторонни и организованы, такие страны, возможно, более способны реформировать институты с целью их адаптации к изменяющимся экономическим условиям. Участники

договоренностей могут адаптировать их к изменяющимся интересам элиты, однако им может быть непросто приспособить их к растущим требованиям граждан. Режимы могут терять легитимность, если процессы принятия решений недостаточно открыты всем слоям населения, даже если другие результаты в области развития кажутся успешными. Например, даже действенные стратегии экономического роста могут быть отвергнуты населением, если в процессе разработки политики не учитывается мнение общественности. Преодоление делегитимизации требует более широкого вовлечения населения в политический процесс.

Для обеспечения всеохватного и устойчивого прогресса в области развития чрезвычайно важно уделять первоочередное внимание созданию условий, подобных рассмотренным в этом Докладе, – условий, которые готовят общество к адаптации по мере изменения со временем его потребностей и требований. Ортодоксальная наука о развитии по традиции до сих пор подчеркивает основополагающий характер трех постулатов, касающихся совершенствования государственного управления в интересах развития: формы мер политики, потенциала их реализации и объективного применения правил. Эти постулаты определили используемые международным сообществом стандартные решения проблемы сбоев политики в развивающихся странах: во-первых, инвестировать в разработку «хороших» законов и мер политики; во-вторых, создавать организационный и технический потенциал для их реализации; и в-третьих, укреплять «верховенство права». Авторы данного Доклада выходят за рамки этих подходов и подчеркивают, что изучать формы, которые давали отдачу в иных обстоятельствах, оценивать потребности в потенциале и акцентировать важность верховенства права хотя и важно, но недостаточно.

Как читать этот Доклад

Часть I. Переосмысление роли государственного управления в процессе развития: концептуальная схема

В части I настоящего Доклада представлена концептуальная схема переосмысления роли государственного управления и права в процессе развития. Глава 1 задает мотивацию – в ней поднимаются острые вопросы, с которыми сегодня сталкиваются участники процесса развития: в частности, что представляют собой основные факторы, определяющие эффективность политики? В главе 2 представлен новый аналитический подход к решению этих вопросов: основанная на теории игр методика используется, чтобы доказать, что функциональная роль, которую институты играют в обеспечении заслуживающей доверия приверженности, стимулировании координации и укреплении сотрудничества, является основополагающим фактором эффективности мер политики, способствующих развитию. Представленная в этой главе концепция позволяет понять, каким образом неравномерное распределение власти в обществе (асимметрия власти)

Важное значение имеет способность адаптироваться к изменениям степени относительного влияния, стимулов и предпочтений различных субъектов.

оказывается одним из ключевых факторов, влияющих на эффективность данных функций. В главе 3 концептуальная схема рассматривается с точки зрения закона: в ней разъясняются различные роли, которые закон играет в формировании и изменении политической арены, на которой субъекты ведут переговоры о разработке и реализации политики.

Часть II. Роль государственного управления в процессе развития

В части II этого Доклада концепция, представленная в части I, используется для лучшего понимания трех ключевых результатов в области развития: безопасности (глава 4), экономического роста (глава 5) и социальной справедливости (глава 6). В сущности, в основе эффективности мер политики, направленных на достижение этих результатов, лежат приверженность, координация и сотрудничество, однако неравномерное распределение власти может ограничивать эффективность политики. Более того, характеристики самого процесса развития, такие, как структура экономического роста или уровень неравенства, влияют на относительную способность определенных субъектов к отстаиванию своих интересов. Повышение состязательности на политической арене, действенное изменение стимулов и преобразование предпочтений и убеждений различных субъектов, например, посредством уверенного руководства, могут повысить эффективность применения стратегий развития для достижения поставленных целей.

Часть III. Движущие силы перемен

В части III данного Доклада динамика перемен рассматривается сквозь призму договоренностей между элитами (глава 7), активного участия граждан (глава 8) и влияния международного сообщества (глава 9). Как уже говорилось в части II, для повышения эффективности политики и, в перспективе, расширения набора реализуемых мер политики необходимо перестроить политическую арену, где проходят переговоры между субъектами. Достичь этого можно путем повышения состязательности, то есть, дать новым субъектам возможность войти в переговорное пространство путем изменения стимулов уже участвующих субъектов или преобразования их предпочтений и убеждений. Хотя динамика государственного управления может быть очень стойкой и во многом внутренне обусловленной, перемены с течением времени возможны. В конечном счете, проявлением перемен становится введение новых официальных правил, придающих новую форму власти де-юре.

Врезки

В этот Доклад включены 13 врезок, в которых приведенная в Докладе концептуальная схема применяется к представляющим особый интерес сферам, в которых осуществляются меры политики, – от оказания услуг до борьбы с коррупцией и нелегальными финансовыми потоками.

Примечания

1. В главах Доклада рассматривается конкретный вопрос эффективности мер политики с точки зрения достижения этих результатов. Вместе с тем, данную концепцию можно использовать для рассмотрения более общих вопросов социальной динамики.
2. См. Rosenstein-Rodan (1943). Изложение этой идеи в новой трактовке см. у Murphy, Shleifer, and Vishny (1989).
3. В работе Hoff (2000) изучаются модели нарушений координации применительно к широкому кругу ситуаций, в том числе к социальным нормам и коррупции. В работе Cooper (1999) рассматриваются макроэкономические модели нарушений координации, а в работе Rodriguez-Clare (2005) анализируются микроэкономические модели нарушений координации.
4. Barr (2001); Lindert (2004).
5. В том числе на субнациональном уровне. Так, например, с функциональной точки зрения профилактику преступности можно рассматривать как часть услуг, предоставляемых местными властями населению, как показано в части II Доклада.
6. В настоящем Докладе чертой, отличающей элиту от граждан, считается ее способность оказывать непосредственное воздействие на разработку и осуществление той или иной политики. Таким образом, определение элит носит позитивный, а не нормативный характер. Подробнее см. вставку О.9.
7. Схожий подход был сформулирован в новаторской работе *The Politics of Policies* применительно к ситуации в Латинской Америке (IDB 2005).
8. Вместе с тем, отсутствие доступа к государственной власти – не единственный фактор, вызывающий насилие; здесь важна и способность мобилизовать антиправительственные силы (Cederman, Wimmer, and Min 2010), и возможность это сделать. О первом факторе см. Fearon and Laitin (2000).
9. Wimmer, Cederman, and Min (2009).
10. Platteau (2000a).
11. Сухарто был вторым президентом Индонезии. Он занимал этот пост 31 год – с момента смещения прежнего президента Сукарно в 1967 году и до своего ухода в отставку в 1998 году.
12. Khwaja and Mian (2005).
13. Stokes (2009).
14. Khemani and others (2016).
15. Bold and others (2012).
16. Ferreira and others (2013).
17. World Bank (2015).
18. К числу проблем коллективных действий относятся проблемы, решаемые путем *координации* (скоординированных действий субъектов на основании общих ожиданий того, что именно будут делать другие) и *сотрудничества* (поведения субъектов, основанного на принципах сотрудничества,

- вследствие чего возможности оппортунистического поведения – получения выгод за чужой счет – оказываются ограниченными). В настоящем Докладе под «проблемами коллективных действий» понимаются эти два разных типа проблем.
19. Acemoglu and Robinson (2012).
 20. Социальные нормы – это убеждения, разделяемые группой или сообществом. Таким образом, нормы можно рассматривать как «общепринятые убеждения».
 21. См. Aaberge, Langørgen, and Lindgren (2010) и Lustig (2015).
 22. См. Besley and Persson (2014).
 23. Однако свидетельства того, что использование некоторых из этих механизмов позволяет получить лучшие результаты, носят неоднозначный характер; подробнее об этом говорится в главе 8.
 24. Hart (1961).
 25. Basu (2015); McAdams (2015).
 26. Roland and Verdier (1999).
 27. Hellman (1998).
 28. Jackson, Klich, and Poznanska (2005).
 29. Lindert (2004).
 30. Joshi and Aye (2009).
 31. Björkman and Svensson (2009).
 32. Ferreira and others (2013).
 33. Preston (2003).
 34. Aidt and Jensen (2014).
 35. Kim (2007).
 36. Полз (Rawls, 1971) полагает, что граждане, находящиеся в своем исходном положении за кантианским «занавесом неведения» и не знающие многих сторон жизни – таких, как классовое положение, раса, социальный статус, распределение средств, гендер, – сделают выбор в пользу общества, в котором в качестве общепринятого общественного договора максимизируется благосостояние наименее преуспевающего человека в обществе (принцип максимина).
 37. Berliner and Erlich (2015).
 38. Khemani and others (2016).
 39. Burgess and others (2015).
 40. Keefer (2011, 2013); Cruz and Keefer (2013).
 41. Khemani and others (2016).
 42. Devarajan and Kanbur (2012); Mansuri and Rao (2013).
 43. World Bank (2016b).
 44. Авторский коллектив ДМР-2017 на основе работы Spada and others (2015).
 45. Под внешней помощью понимается официальная помощь на цели развития, согласно определению Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).
 46. Fearon, Humphreys, and Weinstein (2009).
 47. Moore (2004).
 48. Аргументы в пользу существования «проклятия внешней помощи» были выдвинуты в работах Moss, Pettersson, and van de Walle (2006); Collier (2007); и Djankov, Montalvo, and Reynal-Querol (2008).

49. Devarajan and Khemani (2016).
50. Devarajan and Khemani (2016).
51. Acuña and Tommasi (1999).
52. Levy and Walton (2005).

Библиография

- Aaberge, R., A. Langørgen, and P. Lindgren. 2010. “The Impact of Basic Public Services on the Distribution of Income in European Countries.” In *Income and Living Conditions in Europe*, edited by A. B. Atkinson and E. Marlier. Luxembourg: Eurostat.
- Acemoglu, Daron, and James Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Acuña, C., and M. Tommasi. 1999. “Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America.” In *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*. Conference volume. New Haven, CT: Yale Center for International and Area Studies.
- Aidt, Toke S., and Peter S. Jensen. 2014. “Workers of the World, Unite! Franchise Extensions and the Threat of Revolution in Europe, 1820–1938.” *European Economic Review* 72 (November): 52–75.
- Barr, Nicholas. 2001. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Barrett, Stanley R., Sean Stokholm, and Jeanette Burke. 2001. “The Idea of Power and the Power of Ideas: A Review Essay.” *American Anthropologist* 103 (2): 468–80.
- Basu, Kaushik. 2000. *Prelude to Political Economy: A Study of the Social and Political Foundations of Economics*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- . 2015. “The Republic of Beliefs: A New Approach to ‘Law and Economics.’” Policy Research Working Paper 7259, World Bank, Washington, DC.
- Beegle, Kathleen, Luc Christiaensen, Andrew Dabalen, and Isis Gaddis. 2016. *Poverty in a Rising Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Berliner, Daniel, and Aaron Erlich. 2015. “Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States.” *American Political Science Review* 109 (1): 110–28.
- Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2014. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bishop, S., and A. Hoeffler. 2014. “Free and Fair Elections—A New Database.” CSAE Working Paper WPS/2014-14, Centre for the Study of African Economies, Oxford, U.K.
- Björkman, Martina, and Jakob Svensson. 2009. “Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda.” *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 735–69.
- Bold, Tessa, Mwangi Kimenyi, Germano Mwabu, Alice Ng’ang’a, and Justin Sandefur. 2012. “Scaling-KEN-1.” International Growth Centre, London School of Economics and University of Oxford.

- Braithwaite, John, and Peter Drahos. 2000. *Global Business Regulation*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Brockmeyer, Anne, Maha Khatrouch, and Gaël Raballand. 2015. "Public Sector Size and Performance Management: A Case-Study of Post-revolution Tunisia." Policy Research Working Paper 7159, World Bank, Washington, DC.
- Bteddini, Lida. 2016. *Public Employment and Governance in Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Burgess, Robin, Remi Jedwab, Edward Miguel, Ameet Morjaria, and Gerard Padró i Miquel. 2015. "The Value of Democracy: Evidence from Road Building in Kenya." *American Economic Review* 105 (6): 1817–51.
- Cederman, Lars-Erik, Andreas Wimmer, and Brian Min. 2010. "Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis." *World Politics* 62 (1): 87–119.
- Center for Systemic Peace. Various years. Polity IV (database). Vienna, VA, <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>.
- Ceriani, L., K. B. Bolch, and L. F. López-Calva. 2016. "The Arithmetics and Politics of Domestic Resource Mobilization." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- Clist, P., and O. Morrissey. 2011. "Aid and Tax Revenue: Signs of a Positive Effect since the 1980s." *Journal of International Development* 23: 165–80.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Cooper, R. 1999. *Coordination Games: Complementarities and Macroeconomics*. New York: Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, and others. 2015. *Varieties of Democracy: Codebook v4*. Gothenburg, Sweden: Varieties of Democracy (V-Dem) Project, V-Dem Institute University of Gothenburg; Notre Dame, Indiana: Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, <https://www.v-dem.net/en/>.
- Cruz, Cesi, and Philip Keefer. 2013. "The Organization of Political Parties and the Politics of Bureaucratic Reform." Policy Research Working Paper 6686, World Bank, Washington, DC.
- Dahl, R. A. 1957. "The Concept of Power." *Behavioral Science* 2: 202–10.
- Devarajan, Shantayanan. 2013. "Africa's Statistical Tragedy." *Review of Income and Wealth* 59 (October): S9–S15.
- Devarajan, Shantayanan, and Ravi Kanbur. 2012. "The Evolution of Development Strategy as Balancing Market and Government Failure." Working Paper, Charles H. Dyson School of Applied Economics and Management, Cornell University, Ithaca, NY.
- Devarajan, Shantayanan, and Stuti Khemani. 2016. "If Politics Is the Problem, How Can External Actors Be Part of the Solution?" Policy Research Working Paper 7761, World Bank, Washington, DC.
- Di John, Jonathan, and James Putzel. 2009. "Political Settlements: Issues Paper." Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.
- Dixit, Avinash. 2004. *Lawlessness and Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Djankov, S., J. G. Montalvo, and M. Reynal-Querol. 2008. "The Curse of Aid." *Journal of Economic Growth* 13 (3): 169–94.
- Economist*. 2012. "For Richer—or Poorer: Re-crunching the Numbers—Whatever They Might Be." September 29. <http://www.economist.com/node/21563736>.
- Ellickson, Robert. 1991. *Order without Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fearon, James D., Macartan Humphreys, and Jeremy M. Weinstein. 2009. "Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-conflict Liberia." *American Economic Review: Papers and Proceedings* 99 (2): 287–91.
- Fearon, James D., and David D. Laitin. 2000. "Violence and the Social Construction of Ethnic Identity." *International Organization* 54 (4): 845–77.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer. 2015. "The Next Generation of the Penn World Table." *American Economic Review* 105 (10): 3150–82. Version 8.0, <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/pwt-8.0>.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe López-Calva, María Ana Lugo, and Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Latin America and Caribbean Studies. Washington, DC: World Bank.
- Fisman, Raymond. 2001. "Estimating the Value of Political Connections." *American Economic Review* 91 (4): 1095–1102.
- Gould, Stephen Jay. 1987. *Time's Arrow, Time's Cycle: Myth and Metaphor in the Discovery of Geological Time*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press.
- Gupta, S., B. Clemens, A. Pivovarsky, and E. Tiongson. 2004. "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" In *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, edited by S. Gupta, B. Clemens, and G. Inchauste. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Hallegatte, Stéphane, Geoffrey Heal, Marianne Fay, and David Treguer. 2012. "From Growth to Green Growth—A Framework." Working Paper 17841, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Halliday, Terence C., and Gregory Shaffer. 2015. *Transnational Legal Orders*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Hart, H. L. A. 1961. *The Concept of Law*. London: Oxford University Press.
- Hellman, Joel. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions." *World Politics* 50 (January).
- Hoff, K. 2000. "Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development." *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000* (Supplement to the *World Bank Economic Review*). Washington, DC: World Bank.

- IDB (Inter-American Development Bank). 2005. *The Politics of Policies: The Role of Political Process in Successful Public Policies*. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report. Washington, DC: IDB.
- IMF (International Monetary Fund). Various years. *World Economic Outlook*. Washington, DC, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29>.
- Jackson, John E., Jacek Klich, and Krystyna Poznanska. 2005. *The Political Economy of Poland's Transition: New Firms and Reform Governments*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Joshi, A., and J. Aye. 2009. "Autonomy or Organization? Reforms in the Ghanaian Internal Revenue Service." *Public Administration and Development* 29 (4): 289–302.
- Keefe, Philip. 2011. "Collective Action, Political Parties and Pro-development Public Policy." *Asian Development Review* 28 (1): 94–118.
- Keefe, Philip. 2013. "Organizing for Prosperity: Collective Action, Political Parties and the Political Economy of Development." In *Oxford Handbook of the Politics of Development*, edited by Carol Lancaster and Nicholas van de Walle. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Palgrave Macmillan.
- Khan, Mushtaq. 2010. "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions." https://www.researchgate.net/publication/265567069_Political_Settlements_and_the_Governance_of_Growth-Enhancing_Institutions.
- Khemani, Stuti, Ernesto Dal Bó, Claudio Ferraz, Frederico Finan, Corinne Stephenson, Adesinaola Odugbemi, Dikshya Thapa, and Scott Abrahams. 2016. *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement*. Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.
- Khwaja, A. I., and A. Mian. 2005. "Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market." *Quarterly Journal of Economics* 120 (4): 1371–1411.
- Kim, Wonik. 2007. "Social Insurance Expansion and Political Regime Dynamics in Europe, 1880–1945." *Social Science Quarterly* 88 (2): 494–514.
- Levy, S., and M. Walton. 2005. *No Growth without Equity: Inequality, Interests and Competition in Mexico*. London: Palgrave Macmillan.
- Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol. 1, *The Story*. New York: Cambridge University Press.
- Lukes, Steven. 2005. *Power: A Radical Review*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Lustig, Nora. 2015. "The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from Thirteen Developing Countries in the Commitment to Equity Project." In *Inequality and Fiscal Policy*, edited by Benedict Clements, Ruud de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen. Washington, DC: International Monetary Fund.
- . 2016. "Domestic Resource Mobilization and the Poor." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.
- Martin, Lucy. 2014. "Taxation, Loss Aversion, and Accountability: Theory and Experimental Evidence for Taxation's Effect on Citizen Behavior." Unpublished paper, Yale University, New Haven, CT.
- McAdams, R. 2015. *The Expressive Powers of Law: Theories and Limits*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Michels, Robert. [1911] 1966. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Free Press.
- Mokyr, Joel. 2005. "The Intellectual Origins of Modern Economic Growth." *Journal of Economic History* 65 (2): 285–351.
- Moore, Mick. 2004. "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries." *International Political Science Review* 25 (3): 297–319.
- Morrissey, O., and S. Torrance. 2015. "Aid and Taxation." In *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, edited by B. M. Arvin and B. Lew. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing.
- Mosca, Gaetano. 1939. *The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica)*. New York: McGraw-Hill.
- Moss, Todd, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle. 2006. "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa." Working Paper 74, Center for Global Development, Washington, DC.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push." *Journal of Political Economy* 97 (5): 1003–26.
- Noriega, Gustavo. 2012. *INDEC: Historia Intima de una Estafa*. New York: Penguin Random House.
- North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Paler, Laura. 2013. "Keeping the Public Purse: An Experiment in Windfalls, Taxes and the Incentives to Restrain Government." *American Political Science Review* 107 (4): 706–25.
- Pareto, Vilfredo. [1927] 1971. *Manual of Political Economy*. New York: August M. Kelley.
- Parks, Thomas, and William Cole. 2010. "Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice." Occasional Paper No. 2, Asia Foundation, San Francisco.
- Platteau, Jean-Philippe. 2000a. "Allocating and Enforcing Property Rights in Land: Informal versus Formal Mechanisms in Subsaharan Africa." *Nordic Journal of Political Economy* 26: 55–81.
- . 2000b. *Institutions, Social Norms, and Economic Development*. London: Routledge.
- Posner, Eric. 2000. *Law and Social Norms*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Preston, Paul. 2003. *Juan Carlos*. Madrid: Plaza and Janes Editoriales.
- Ravallion, M. 2010. "Do Poorer Countries Have Less Capacity for Redistribution?" *Journal of Globalization and Development* 1 (2): 1–29.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Resnick, Danielle, Finn Tarp, and James Thurlow. 2012. "The Political Economy of Green Growth: Illustrations from Southern Africa." Working Paper 2012/11, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Rodríguez-Clare, Andrés. 2005. "Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions." Working Paper No. 452, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Roitberg, G., and K. Nagasawa. 2016. "INDEC: The Machine of Lies: A Chronicle of the Destruction of Public Statistics during Argentina's Kirchner Period." *La Nacion*. <http://casos.lanacion.com.ar/indec-the-lying-machine>.
- Roland, G., and T. Verdier. 1999. "Transition and the Output Fall." *Economics of Transition* 7 (1): 1–28.
- Rosenstein-Rodan, P. N. 1943. "Problems of Industrialisation of Eastern and South Eastern Europe." *Economic Journal* 53 (210/211): 202–11.
- Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Spada, Paolo, Jonathan Mellon, Tiago Peixoto, and Fredrik Sjöberg. 2015. "Effects of the Internet on Participation: Study of a Policy Referendum in Brazil." Policy Research Working Paper 7204, World Bank, Washington, DC.
- Stämpfli, Regula. 1994. "Direct Democracy and Women's Suffrage: Antagonism in Switzerland." In *Women and Politics Worldwide*, edited by Najma Chowdhury and Barbara Nelson, 690–704. New Haven, CT: Yale University Press.
- Stokes, Susan. 2009. "Political Clientelism." In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, edited by Charles Boix and Susan Stokes. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Sunstein, Cass. 1996. "Social Norms and Social Roles." *Columbia Law Review* 96 (4): 903–68.
- V-Dem (Varieties of Democracy). Various years. Database hosted by Gothenburg Institute (Europe) and Kellogg Institute (United States), <https://www.v-dem.net/en/>.
- Wallis, John. 2016. "Governance and Violence." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- Wimmer, Andreas, Lars-Erik Cederman, and Brian Min. 2009. "Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set." *American Sociological Review* 74 (2): 316–37.
- Wolf, E. R. 1999. *Envisioning Power: Ideologies of Dominance and Crisis*. Oakland: University of California Press.
- World Bank. Various years. Women, Business, and the Law (database). Washington, DC, <http://wbl.worldbank.org/>.
- . 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank.
- . 2015. *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. Washington, DC: World Bank.
- . 2016a. *Women, Business, and the Law: Getting to Equal*. Washington, DC: World Bank.
- . 2016b. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank and V-Dem. 2016. "Codebook: Measuring Elite Power and Interactions." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- World Justice Project. Various years. Rule of Law Index. Washington, DC, <http://worldjusticeproject.org/>.

Содержание

Доклада о мировом развитии 2017

Содержание

Предисловие

Выражение признательности

Список сокращений

Обзор: Доклад о мировом развитии 2017 «Государственное управление и закон»

Часть I: Переосмысление роли государственного управления в процессе развития: концептуальная основа

- 1 Государственное управление в интересах развития: проблемы
- 2 Совершенствование государственного управления в интересах развития: почему меры политики не дают желаемых результатов

Врезка 1: Коррупция

Врезка 2: Проблемы государственного управления, связанные с управлением рисками

- 3 Роль права

Врезка 3: Как возникают действенные и социально справедливые правовые институты?

Часть II: Государственное управление в интересах развития

- 4 Государственное управление в интересах безопасности

Врезка 4: Государственное управление в военное время

Врезка 5: Преступность

- 5 Государственное управление в интересах экономического роста

Врезка 6: «Ловушка дохода среднего уровня»

Врезка 7: Государственно-частные партнерства

- 6 Государственное управление в интересах социальной справедливости

Врезка 8: Оказание услуг: образование и здравоохранение

Часть III: Движущие силы перемен

- 7 Договоренности между элитами и адаптация элит

Врезка 9: Децентрализация

Врезка 10: Реформирование государственной службы

- 8 Граждане как проводники преобразований

Врезка 11: От прозрачности к подотчетности благодаря активному участию граждан

Врезка 12: Средства массовой информации

- 9 Государственное управление в мире, пронизанном множеством взаимосвязей

Врезка 13: Незаконные финансовые потоки

ЭКО-АУДИТ

Заявление об экологической чистоте издания

Группа Всемирного банка приняла на себя обязательство сокращать свой экологический след. Во исполнение этого обязательства мы используем возможности электронных издательских систем и «печать по требованию», оборудование для которой было установлено в региональных представительствах по всему миру. В совокупности эти инициативы позволяют сокращать тиражи и перевозку печатной продукции, благодаря чему снижаются потребление бумаги, использование химикатов, объем выбросов парниковых газов и твердых отходов.

Мы соблюдаем рекомендованные стандарты использования бумаги, установленные Инициативой «Зеленая пресса». Большая часть издаваемых нами книг печатается на бумаге, сертифицированной по стандартам Совета по рациональному пользованию лесным фондом (FSC), и практически все публикации – на бумаге, на 50-100 процентов состоящей из переработанного сырья. Используемая нами для производства книг бумага изготавливается из рециклированных волокон, которые не подвергаются отбеливанию либо отбеливаются и перерабатываются без применения соединений хлора или элементарного хлора по технологиям TCF, PCF и EECF.

С дополнительной информацией об экологической политике Банка можно ознакомиться на сайте <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.



ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ *и* ЗАКОН

Почему тщательно проработанные, разумные меры политики так часто не принимаются или не реализуются? А в случае их реализации, почему они часто оказываются не в состоянии обеспечить такие результаты процесса развития, как безопасность, экономический рост и социальная справедливость? И почему некоторые неудачные меры политики оказываются долговечными? Эти фундаментальные вопросы, лежащие в основе развития, рассматриваются в *Докладе о мировом развитии 2017: Государственное управление и закон*.

Политика разрабатывается и реализуется не в вакууме. Напротив, она разрабатывается в сложных социально-политических условиях, в которых отдельные лица и группы, имеющие неодинаковое влияние, взаимодействуют между собой, преследуя противоречащие друг другу интересы и действуя при этом в рамках постоянно меняющихся правил. Процесс этого взаимодействия представляет собой то, что в докладе называется *государственным управлением*, а условия, в которых происходит это взаимодействие, – *политической ареной*. Способность субъектов брать на себя обязательства и их готовность к сотрудничеству и координации для достижения социально значимых целей являются залогом эффективности. Однако выбор и реализация мер политики и, следовательно, их влияние на результаты развития определяется тем, кто участвует в процессе переговоров, кто исключен из этого процесса, и какие барьеры препятствуют выходу на политическую арену. Изоляция, узурпация и клиентелизм являются проявлениями асимметрии власти, которые приводят к проблемам в достижении безопасности, экономического роста и справедливости.

Распределение власти в обществе отчасти определяется историей. Однако позитивные изменения возможны. В настоящем Докладе показано, что государственное управление может смягчать и даже решать проблемы асимметрии власти, с тем чтобы обеспечить принятие более эффективных мер политики, способствующих достижению значимых улучшений в сфере безопасности, экономического роста и социальной справедливости. Это достигается путем изменения стимулов, которыми руководствуются власть имущие, и изменения их предпочтений в пользу позитивных результатов, а также посредством учета интересов участников, которые прежде были отстранены от процесса формирования политики. Эти изменения могут являться результатом заключения договоренностей между элитами и более активного участия граждан, а также действий субъектов международных отношений, которые поддерживают правила, укрепляющие коалиции для проведения реформ.

