

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Государственное управление и закон

Очень часто правительствам не удается проводить политику, стимулирующую экономический рост или ориентированную на интересы малоимущих. Еще чаще, даже в тех случаях, когда такая политика проводится, она оказывается неспособной достичь поставленных целей. В процессе разработки и проведения политики успешность принятых решений может зависеть от того, кто присутствует за столом переговоров и кто не участвует в них. Этот процесс, названный *государственным управлением* в Докладе о мировом развитии – 2017, определяет каждый аспект развития страны и функционирования ее институтов. Отсутствие у участников переговорного процесса равных возможностей влиять на решения в области государственной политики и организовать систему формулирования политики таким образом, чтобы принятые решения более полно отвечали их потребностям, может привести к стойкому циклу, препятствующему принятию или успешному проведению в жизнь эффективной политики. Хотя подобный цикл часто представляется незыблемым, существует множество исторических примеров того, как обществам удавалось совершенствовать правила, институты и процессы, что помогало им приблизиться к достижению поставленных целей развития. Поэтому для формирования основ устойчивого экономического роста и содействия становлению более справедливого и мирного общества необходимо сделать государственное управление центральной темой при обсуждении проблем развития.

Внедрение неэффективных мер политики продолжается, в то время как потенциально эффективные меры политики зачастую игнорируются

Почему меры политики не дают желаемых результатов?

В «Докладе о мировом развитии – 2017: Государственное управление и закон» рассматривается вопрос о том, почему некоторые меры политики дают желаемые результаты, а другие – нет. Часто меры политики, не способствующие развитию, продолжают приниматься странами из года в год. Например, отмена неэффективных и регрессивных субсидий зачастую сопряжена с серьезными трудностями. И наоборот, меры политики, которые потенциально могут быть эффективными, часто не признаются необходимыми или не реализуются должным образом. Хорошо известно, что невыход учителей на работу снижает успеваемость учащихся, однако меры политики, направленные на борьбу с этим явлением, вновь и вновь оказываются недостаточно эффективными на стадии реализации.

Чтобы понять, почему это происходит, важно помнить, что 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 (*государственное управление*). Условия, в которых происходит это взаимодействие, – то, что в докладе называется *политической ареной*, – могут принимать самые разные формы – от официально установленных или формальных (парламент, судебные органы, межправительственные организации, государственные ведомства), до традиционных (советы старейшин) или неформальных (закулисные договоренности, личные связи и знакомства). Во многих случаях эти условия частично совпадают или накладываются друг на друга. На политической арене могут действовать как государственные субъекты (например, политические деятели и правительственные работники), так и негосударственные субъекты (такие как организации частного сектора и гражданского общества или частные лица). Кто получает место за столом переговоров, а кто оказывается исключенным из этого процесса – зависит от факторов, ограничивающих доступ тех или иных действующих лиц к данному процессу, а также от соотношения сил и степени влияния каждого из них. Выбор и реализация тех или иных мер политики, а значит и степень их эффективности в плане решения задач развития, по существу зависят от состава участников этого процесса принятия решений.

Успех мер политики зависит от эффективности государственного управления

Для того чтобы меры политики были эффективными, необходимы приверженность, координация и сотрудничество

Исторический опыт разных стран свидетельствует о том, что институциональные траектории процесса развития могут быть самыми разными. Многие нетрадиционные институциональные механизмы способствовали развитию, в то время как многие другие, представляющие собой т.н. передовую практику, оказывались отнюдь не столь успешными. Когда меры политики и технические решения не дают желаемых результатов, это принято объяснять отсутствием необходимого потенциала. В таких случаях, как правило, предлагается «усовершенствовать» институциональную систему путем «трансплантации» институтов такого типа, который оказался успешным в других условиях и странах. Например, рекомендации в отношении политики, целью которой является обуздание коррупции, в большинстве случаев сводятся к воспроизведению стратегий, успешно применяемых странами с высоким уровнем дохода, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Такие стратегии, в частности, предусматривают создание анти-

коррупционных ведомств или введение в законодательном порядке более суровых наказаний. Однако эти стратегии снова и снова оказываются неспособными дать желаемые результаты в странах, где уровень развития или политические механизмы пока еще не позволяют обеспечить эффективное соблюдение официально установленных правил. Прямые факторы, как, например, форма, которую принимают те или иные институты, безусловно, имеют значение. Тем не менее, в докладе приводятся аргументы в пользу того, что по большому счету эффективность политики зависит от способности этих институциональных форм соответствовать своему целевому предназначению и выполнять свои функции в тех или иных условиях.

В частности, в докладе выделены три основных функциональных принципа институтов, определяющих эффективность политики, – *приверженность, координация и сотрудничество*.

- **Приверженность.** Непременным условием эффективной политики является наличие определенных механизмов, гарантирующих приверженность реализации политики в долгосрочной перспективе. Проблемы в связи с отступлением от принятых решений отмечаются повсюду в мире. Несмотря на принимаемые обязательства по обеспечению устойчивости налогово-бюджетной сферы, лица, принимающие решения, расходуют непредвиденные государственные поступления, вместо того чтобы откладывать их на будущее. Или же, заключив соглашение о восстановлении мира, лидеры не выполняют принятые обязательства по причине отсутствия механизма, обеспечивающего выполнение условий такого соглашения. Решить эти проблемы можно только оставаясь верным целям политики, несмотря на меняющиеся обстоятельства и стимулы.
- **Координация.** Эффективная политика – часто посредством правил, стандартов или нормативов – помогает координировать действия участников процесса на основе общих ожиданий. Проблемы в плане координации возникают во многих контекстах и ситуациях – от финансов до промышленных кластеров и городского планирования. Например, финансовая стабильность зависит от степени доверия к финансовой политике. Возьмем массовое изъятие банковских вкладов, которое происходит, когда доверие к финансовой системе подорвано. Прекрасно зная, что в период экономических потрясений деньги следует хранить в банке, люди стараются как можно скорее изъять свои вклады, если считают, что другие поступят так же, и в конечном счете банки теряют ликвидность и терпят крах. Проблемы координации следует решать путем стимулирования желательных для общества действий.
- **Сотрудничество.** Эффективная политика способствует сотрудничеству, ограничивая возможности для оппортунистического поведения, часто при помощи пользующихся доверием механизмов поощрения или применения штрафных санкций. В определенных условиях люди могут быть склонны вести себя оппортунистически, например, уклоняясь от уплаты налогов, но пользуясь при этом государственными услугами, финансируемыми теми, кто платит налоги. Когда люди не получают выгоды от проводимой политики или считают себя несправедливо обделенными (например, получая государственные услуги низкого качества), это еще больше снижает их заинтересованность в соблюдении установленных правил и требований. Со временем такая динамика может привести к фрагментации общества и подорвать основы общественного договора. Для

решения проблем, препятствующих сотрудничеству, необходимо обеспечить выполнение принятых обязательств всеми действующими лицами, в том числе теми, кто оказывает государственные услуги.

Асимметрия власти может снизить эффективность политики

Неравное распределение власти может вести к изоляции, узурпации и клиентелизму

Безусловно, власть распределяется неравномерно в любом обществе, при этом *асимметрия власти* пагубна далеко не всегда. Она, в частности, может обеспечивать эффективность, например, за счет делегирования полномочий. Однако, если влиятельные действующие лица опасаются того, что те или иные меры политики, направленной на повышение благосостояния населения, могут ослабить их влияние (в настоящее время или в будущем), они могут попытаться блокировать принятие этих мер или препятствовать их реализации. Эта тенденция имеет существенные негативные последствия для беднейших и маргинализированных групп населения, чьи возможности отстаивать свои интересы ограничены. Асимметрия власти может иметь пагубные последствия и ставить под угрозу основные функции институтов вследствие возникновения таких проблем, как *изоляция, узурпация и клиентелизм*.

- **Изоляция.** Отдельные лица или группы могут систематически отстраняться от процесса принятия решений, затрагивающих их интересы. Представители социально незащищенных групп населения часто оказываются перед лицом препятствий, не позволяющих им отстаивать свои интересы в отношениях с теми, кто определяет политику, что верно и в отношении потребителей, которые являются довольно разнородной по своему составу группой, в отличие от крупных фирм, в силу чего они с большим трудом добиваются принятия нужных им политических решений. В этих случаях изоляция имеет неблагоприятные последствия для инклюзивного экономического роста. Еще хуже то, что когда влиятельные действующие лица оказываются отстраненными от арены политических действий, они могут попытаться отстаивать свои интересы с помощью насилия, что имеет серьезные последствия в плане безопасности. В результате политика редко бывает последовательной и зависит от того, какая из групп в тот или иной момент обладает большим влиянием, что ослабляет приверженность реализации политики – одно из главных условий ее эффективности. В конечном счете под вопросом оказывается легитимность политики.
- **Узурпация.** Часто влиятельные группы имеют возможность узурпировать политику, заставляя ее служить своим узким интересам. Например, влиятельные и имеющие широкие связи фирмы, действующие в наименее продуктивном секторе экономики, могут добиваться принятия тех или иных мер политики, сохраняющих за ними экономическую власть, пытаться обеспечить для себя льготные условия и блокировать конкуренцию, что негативно отражается на распределении ресурсов, инновациях и производительности. Последствия такой узурпации отчасти объясняют низкую эффективность многих мер политики, направленной на стимулирование роста, и эти последствия должны приниматься в расчет на самых ранних стадиях разработки политики. Например, не самые оптимальные меры политики, предполагающие определенные компромиссы в плане эффективности, но в меньшей степени допускающие

узурпацию политики, могут оказаться более эффективными в долгосрочной перспективе с точки зрения стимулирования экономического роста.

- **Клиентелизм.** В некоторых ситуациях льготы и блага предоставляются в обмен на политическую поддержку. Одним из проявлений клиентелизма является «покупка» должностными лицами голосов избирателей в обмен на (обычно) краткосрочные блага и льготы, такие как дотации и субсидии. Краткосрочный характер таких сделок делает малоимущих и социально незащищенных чрезвычайно уязвимыми. Есть и другие проявления клиентелизма, например, когда политики идут навстречу прежде всего тем группам, которые имеют наибольшее влияние, например, отстаивая интересы профсоюзов преподавателей в ущерб интересам учащихся или интересы провайдеров телекоммуникационных услуг в ущерб интересам потребителей, что имеет довольно ощутимые издержки для общества. В обмен на поддержку, оказываемую политическим органам, компании, оказывающие услуги, могут извлекать выгоду, используя государственные средства не по назначению, оказывать услуги в неполном объеме или предпринимать иные действия, представляющие собой злоупотребления или коррупцию. Такого рода поведение снижает эффективность оказания основных услуг, что ставит под угрозу социальную справедливость и развитие.

Закон является важным инструментом на политической арене

Важно не только обеспечить верховенство закона, но и понимать его значение

Различные действующие лица взаимодействуют друг с другом не только в процессе разработки и проведения политики, но также в процессе разработки правил, в соответствии с которыми происходит это взаимодействие, и внесения изменений в эти правила. На самом деле, правила можно рассматривать на трех разных уровнях: правила как нормативы (например, бюджетные ассигнования); правила как организационно-правовые формы (например, независимость центрального банка); и правила как механизмы внесения изменений в сами же правила (например, нормы и процедуры проведения выборов). В этом отношении закон является особенно действенным инструментом. По своему характеру закон является инструментом, устанавливающим определенный язык, структуру и форму, которые обеспечивают упорядоченность жизнедеятельности общества. Однако, как и процесс разработки политики, закон не существует в вакууме. Он взаимодействует со многими другими элементами нормативно-правовой основы, как формальными, так и неформальными, – от общепризнанных норм и обычаев до социальных норм и правил проведения экономических операций.

Хотя каждое общество стремится к верховенству права, когда правила применяются беспристрастно, и те, кто эти правила устанавливает, также обязаны соблюдать их, верховенство права само по себе является нормой: оно обеспечивается тогда, когда принципы права становятся всеобщей ценностью для всего общества. Эта всеобщность является результатом долгого исторического процесса и ее нельзя просто внушить людям в одночасье. Как заметил Гордон Браун, бывший премьер-министр Соединенного Королевства, «При становлении верховенства права труднее всего всегда приходится в первые пять столетий». Для того чтобы принцип верховенства права установился и упрочился, необходимо понимать, в чем заключаются функции закона.

Рисунок 1 ДМР-2017: Государственное управление, закон и развитие



Источник: Группа авторов ДМР-2017.

Примечание: Под правилами имеются в виду официальные и неофициальные правила (нормы). Результаты развития в контексте настоящего доклада – это безопасность, экономический рост и справедливость. Действующие лица на политической арене можно разделить на элиты, граждан и субъекты международных отношений.

В настоящем докладе обсуждаются три функции закона: он определяет поведение, упорядочивает власть и служит инструментом разрешения споров. Рассмотрим, например, косвенный метод оценки нуждаемости, применяемый для определения лиц, которые могут получать помощь в рамках социальных программ. В ходе этой оценки на основе информации о домашнем хозяйстве рассчитывается определенный количественный показатель, позволяющий определить, имеет ли домашнее хозяйство право получить помощь. Это правило определяет поведение тех, кто реализует эту программу, устанавливая определенный объективный показатель, определяющий, кто может быть бенефициаром программы. Это правило устанавливает определенный порядок и, обеспечивая объективность оценки, ограничивает возможность влиятельных действующих лиц манипулировать этой программой. И наконец, это правило служит инструментом, при помощи которого потенциальные бенефициары могут оспорить решение не включать их в программу по результатам оценки нуждаемости. Со временем те, кто действует на политической арене, могут менять правила тем или иным образом, для усиления различных функций закона или побуждая страны к укреплению принципа верховенства права.

На рисунке 1 проиллюстрирована взаимосвязь между государственным управлением и развитием. Применительно к определенному набору правил в правой части схемы показано, как приверженность реализации политики, координация и сотрудничество между участниками процесса дают конкретные результаты в плане развития. Однако действующие лица могут также договориться между собой изменить правила, как показано в левой части схемы. Изменения как в результатах развития, так и в правилах придают новую форму асимметрии власти, проявляющейся на политической арене.

Изменения возможны

Факторами изменений являются стимулы, состязательность, предпочтения и убеждения

Распределение власти в обществе отчасти определяется историей. Однако позитивные изменения возможны. В настоящем докладе показано, что государственное управление может смягчить и даже решить проблемы асимметрии власти и обеспечить принятие более эффек-

тивных мер политики, способствующих безопасности, экономическому росту и справедливости. Изменения происходят тогда, когда меняются *стимулы*, которыми руководствуются власть имущие, что меняет их *предпочтения и убеждения* в пользу позитивных результатов, и когда учитываются интересы тех участников, которые до этого были отстранены от этого процесса, что усиливает *состязательность*. Эти изменения могут происходить в результате заключения договоренностей между элитами, благодаря более активному участию граждан, а также действиям субъектов международных отношений, чьи усилия могут влиять на способность внутренних коалиций добиться проведения реформ.

- *Стимулы*. Решимость на политической арене определяется прежде всего стимулами. Иногда стимулы меняются, и тогда влиятельные действующие лица готовы ограничить свои действия. Идея такого рода страхования политических рисков заключается в том, что любые правила становятся обязательными не только для нынешних действующих лиц, но и для тех, кто придет им на смену, а это позволяет рассчитывать на то, что будущие действующие лица не будут злоупотреблять своей властью. Чем жестче конкуренция между влиятельными группами, тем сильнее стимулы, заставляющие действующих руководителей устанавливать ограничения в отношении власти, например, в виде законов о доступе к информации или прозрачности. Как показывает опыт, вероятность принятия законов о свободе информации гораздо выше тогда, когда оппозиционные партии являются более влиятельными, и сменяемость исполнительной власти выше.
- *Предпочтения и убеждения*. Предпочтения и убеждения принимающих решения действующих лиц влияют на то, в какой степени результаты переговорного процесса способствуют повышению благосостояния, и насколько полно учитываются интересы тех, у кого меньше влияния. Изменения в предпочтениях могут способствовать усилению координации с целью улучшения ситуации для всех. Возьмем, к примеру, гендерные нормы, возлагающие непропорционально большую долю работы по дому на женщин. Когда эти нормы меняются, могут возникать условия для того, чтобы социальные инвестиции в человеческий капитал, например, в образование и здравоохранение женщин, приносили отдачу, позволяя женщинам играть более активную роль на рынке труда на благо всего общества.
- *Состязательность*. Кто имеет возможность действовать на политической арене, и кто такой возможности

лишен – зависит от соотношения сил, т.е. от степени влияния различных участников, и от факторов, препятствующих доступу на эту арену. Когда существует больше возможностей для оспаривания процедур разработки и принятия мер политики, эти меры считаются более справедливыми и способствуют более эффективному сотрудничеству, т.е. они воспринимаются как более легитимные. Как показывают результаты тщательного эмпирического анализа опыта развивающихся стран, участие в процессе разработки правил и заинтересованность в результатах этого процесса могут способствовать более неукоснительному добровольному соблюдению этих правил. Когда производители знают, что правила разрабатывались совместными усилиями (вместе с правительством и другими главными действующими лицами), повышается вероятность позитивного восприятия политики и соблюдения правил другими.

Переосмысление роли государственного управления в процессе развития

Три основополагающих принципа

Доклад начинается с признания того, что принять и реализовать «эффективные» меры политики зачастую просто, 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. 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. Основополагающие принципы, кратко сформулированные в таблице 1, обобщают аргументы в пользу реформ, обсуждаемых в настоящем докладе.

Таблица 1 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: Группа авторов ДМР-2017.