

Сравнительная политика

Тема 13. Лекция 15.

От общих теоретических оснований к сравнению результатов функционирования институтов: концепт GOVERNANCE +

Профессор, д.полит.н. **Ильин М.В.** mikhaililyin48@gmail.com

Доцент, к.полит.н. **Миронюк М.Г.** mmironyuk@hse.ru

Преподаватель **Абелинскaйте В.Э.** vabelinskaite@hse.ru

Преподаватель **Еременко М.А.** meremenko@hse.ru

...КОНКРЕТНЫЕ ИНСТИТУТЫ ИСПОЛЬЗУЮТСЯ И
НАПОЛНЯЮТСЯ СОДЕРЖАНИЕМ
СПЕЦИФИЧЕСКИМИ РЕЖИМАМИ, Т.Е. БОЛЕЕ
КОНКРЕТНЫМИ СПОСОБАМИ ОРГАНИЗАЦИИ
ВЛАСТИ...

...РЕЖИМЫ ПОЛУЧАЮТ ПЕРСОНАЛИЗИРОВАН-
НОЕ ВЫРАЖЕНИЕ В ВИДЕ ВЛАСТНЫХ
АВТОРИТЕТОВ, ПРАВИТЕЛЬСТВ,
АДМИНИСТРАЦИЙ...

Последовательность – порядки (orders), институты (institutions), режимы (regimes), политические курсы (policies) и практики (practices) – отражает разные по конкретности и обобщенности, устойчивости и изменчивости аспекты политической организации...

Парадокс? In a way...

- Пять индексов WGI выделяют несколько автократий с достаточно высокими (или, по крайней мере, не отрицательными) показателями качества институтов – Сингапур как очевидный лидер этой группы, а также Оман, Катар, Кувейт и ряд других автократий со средними значениями качества институтов.
- В этих автократиях поддерживается закон и порядок, обеспечивается достаточно эффективное государственное управление, стимулируется развитие частного сектора, ведется борьба с коррупцией и т.д.
- При этом, по тем же данным WGI, в большинстве современных автократий институты плохого качества, в них нет верховенства закона и гарантий собственности, процветает коррупция, плохое государственное управление и т.д.

Bringing the state (and governance) back

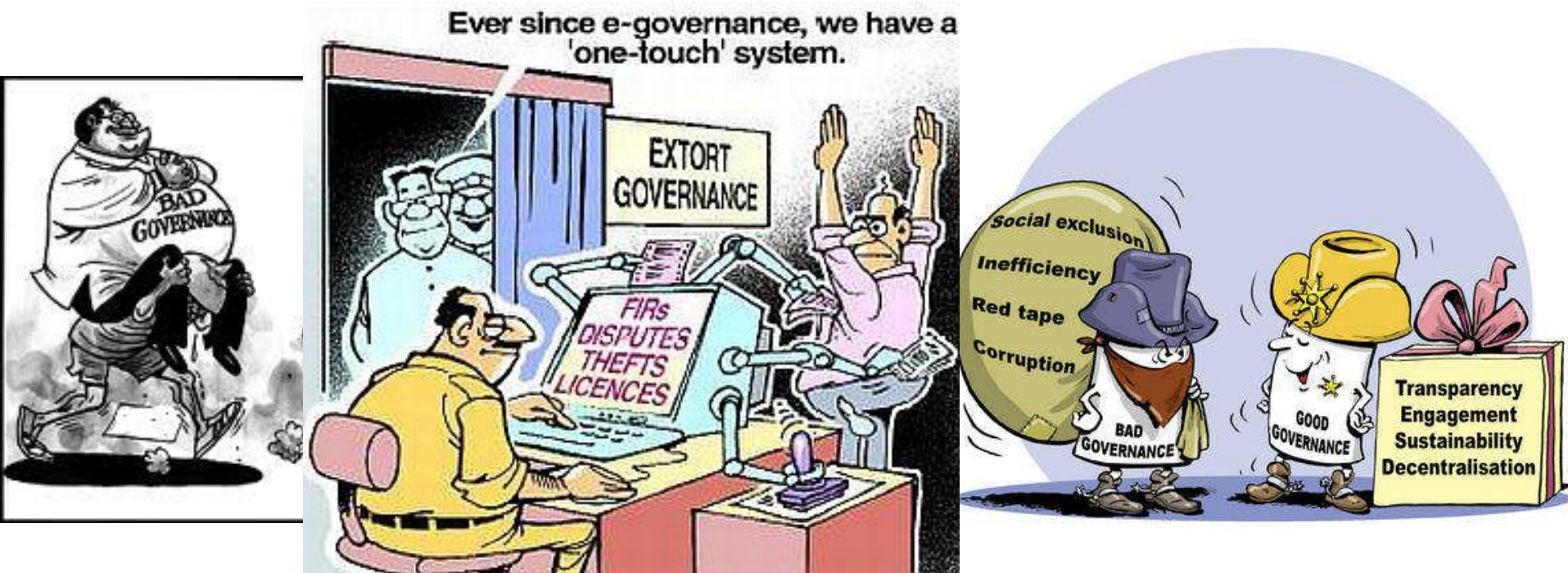
in...

- В 1980-е гг. с понятием «государство» в политическую науку вернулось понятие «управление» (governance), но ассоциирующееся не столько с правительством (government), сколько с **процессом принятия решений, когда государственные и негосударственные акторы совместно участвуют в этом процессе**

- ❖ J. Kooiman (Ed.) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. SAGE Publications;
- ❖ Pierre Jon and Peters B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. New York, NY: St. Martin's Press;
- ❖ Rhodes, R.W.A. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press;
- ❖ Sorensen, E. (2006) *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance* // *American Review of Public Administration* 36: 98-114

Governance: ЧТО ЭТО?

- Buzz-words (according to Google)
 - GOVERNANCE : About 52,600,000 results
 - GOOD GOVERNANCE: About 102,000,000 results
 - GOOD ENOUGH GOVERNANCE: About 26,100,000 results
 - BAD GOVERNANCE: About 56,900,000 results



Governance: ЧТО ЭТО?

- Отсутствие однозначного определения.
- Все подходы к концептуализации схожи в том, что (в той или иной степени) базируются на институциональной структуре, «правилах игры», посредством которых реализуется правление.
- Governance как качество правления – это установление справедливых институтов в определенном контексте.

Governance: ЧТО ЭТО?

- Некоторое согласие относительно выделения следующих критериев governance (качества правления) и институтов, на которых оно базируется (good?):
 - подотчетность как ответственность за проводимую политику правления;
 - участие как наличие возможности для граждан участвовать в правлении;
 - предсказуемость как наличие не противоречащих друг другу регулирующих общественные отношения правовых норм;
 - прозрачность как доступность для общества информации о проводимой политике.
- ❖ Dragičević M. et al. 2011. The role of the governance in competitiveness growth. In the 9th Conference Proceedings. Challenges of Growth: Growth and Competitiveness – Reversing the Trend. Pp. 293 – 311.

Good governance: ЧТО ЭТО?

- Термин введен в широкое употребление в докладе ВБ, посвященном развитию Тропической Африки (1989 г.).
- Good governance изначально было соотнесено с процессом **устойчивого развития** и использовано как политическая стратегия, рекомендованная государствам.
- Это концепция включает в себя понятия **диалога и компромисса между государством, частным сектором и гражданским обществом**. Граждане должны иметь возможность контролировать (законность) действия властей.
- Good governance развивает институты и проводит политику, направленную на увеличение доходов общества и развитие сотрудничества.

Good governance: ЧТО ЭТО?

- В докладе «Что же такое good governance?» Виктор Айени (Ayeni) отметил невозможность адаптировать концепт good governance применительно к государствам Африки.
- Критика направлена на то, что критерии good governance не лишены политической и идеологической составляющей (ориентация на ценности современного неолиберализма).
- Соответственно, были сформулированы положения о необходимости учитывать исторические и культурные традиции, особенности реально существующей экономики.
- ❖ Victor O Ayeni (2000) What Really is Good Governance?
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aapam/unpan026537.pdf>
- Дани Родрик (Rodrik): good governance как цель (governance as an end) и как средство достижения высоких показателей экономического развития (governance as a means).
- ❖ Rodrik D (2008) Thinking about Governance. In Governance, Growth, and Development Decision-making. The World Bank. Pp. 17 – 25.

Good governance: ЧТО ЭТО?

- Имеет нормативный характер, задается рядом критериев, в соответствии с которыми **должны** функционировать институты.
- Good governance может включать децентрализацию, снижение уровня бедности, открытость экономики, характеристики экономического развития.
- Отсутствует четкое разделение между good governance и режимными характеристиками: good governance в составе «устойчивости системы» (устойчивое воспроизводство демократических порядков), «включенности» (соответствие принципам полиархии, в т.ч. принципу активной вовлеченности граждан в принятие политических решений) и др.
- ❖ Tomšič M., Vehovar U. (2012). Quality of Governance in “Old” and “New” EU Member States in a Comparative Perspective. Sociología 44, pp. 367 – 384.

(Good) governance: что это?

- В рамках проекта Всемирного банка «World Governance Indicators» (WGI) в 2005 г. представлена обновленная версия концептуализации понятия governance.
- Governance как «традиции и институты, посредством которых осуществляется власть в стране **во имя общего блага**. Это включает процесс подбора, контроля и смены лиц, наделенных властью (политический аспект); способность органов государственного управления эффективно управлять своими ресурсами и проводить взвешенную политику (экономический аспект); и уважение граждан и государства к институтам страны (аспект уважения к институтам)».
- ❖ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi (2005) Governance Matters IV: Governance Indicators 1996–2004. World Bank Policy Research Working Paper No. 3630, Washington, DC.

(Good) governance: что это?

- Ф. Рено (Renaud): governance включает в себя концепты демократии, развития, прозрачности, участия, а также ответственности.
- Для измерения столь расширительно понимаемого концепта предложено использовать пять индикаторов: мир и безопасность, верховенство права, права человека и участие, устойчивое развитие, человеческое развитие.
- Каждый из перечисленных индикаторов разбивался на более мелкие, которые, в свою очередь, предлагалось измерять с помощью имеющихся в базе WGI индексов.
- ❖ Renaud, François (2009) WGI: World Governance Index. Why Should World Governance Be Evaluated, and for What Purpose? Forum for a New World Governance, Proposal Papers Series.

(Good) governance: что это?

- В рамках проекта фонда Бертельсманна «Sustainable Governance Indicators» (SGI) governance стало концептуальной основой для разработки так наз. **индекса управления** (Management index).
- Индекс управления фокусируется на эффективности и подотчетности в главных процессах формирования политики, отражает потенциал исполнительных акторов формулировать, координировать и осуществлять политику с учетом существующих общественных потребностей.
- ❖ Sustainable Governance Indicators 2011 / Bertelsmann Stiftung. – <http://www.sgi-network.org/>

(Good) governance: ЧТО ЭТО?

- МВФ в концептуализации governance фокусируется преимущественно на экономическом аспекте деятельности государства: концепт включает в себя, в т.ч., экономико-политические взаимодействия, которые входят в круг полномочий и компетенций МВФ – обеспечение верховенства права, повышение эффективности и подотчетности в государственном секторе, а также борьба с коррупцией, являющиеся важнейшими элементами системы, в которой возможно процветание экономики.
- В документах Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (одна из пяти региональных комиссий Экономического и Социального Совета ООН) governance определяется как **процесс принятия решений и процесс, с помощью которого решения реализуются (или не реализуются)**.

(Good) governance: что это?

- Майкл Чибба (Chibba): понятие governance охватывает два взаимосвязанных аспекта. Один из них относится ко всему, что связано с отправлением государственной власти (включая институты, законы, механизмы регулирования и т.д.). Второй из них относится к культурным и идеологическим установкам (культура, традиция, идеология).
- ❖ Chibba M. 2009. Governance and Development. The current role of theory, policy and practice. World Economics, Vol. 10, No 2, pp. 79 – 109.

(Good) governance: что это?

- В совместной статье 2005 г. Дж. Хаттер (Huther) и А. Шах (Shah) предложили индексы для измерения качества правления.
- Ключевыми наблюдаемыми аспектами governance являются гражданское участие, государственная ориентация, социальное развитие и экономическое управление.
- Эти четыре основные аспекта качества правления предлагается измерять с помощью соответствующих индексов.
 - Гражданское участие – с помощью индексов политической свободы и политической стабильности;
 - государственную ориентацию – с помощью индексов юридической эффективности, бюрократической эффективности, отсутствия коррупции;

(Good) governance: что это?

- социальное развитие – с помощью ИРЧП и коэффициентов Джини;
- экономическое управление – с помощью индексов внешней ориентации, независимости ЦБ, а также отношения долга к ВВП.

- ❖ Huther, Jeff, and Anwar Shah. A Simple Measure of Good Governance // Shah, Anwar (Ed.) (2005) Public services delivery. Washington, D.C.: World Bank, 2005. Pp. 39-61.
- ❖ Huther, Jeff, and Shah, Anwar (1999) Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. Policy Research Working Papers.

- .

(Good) governance: ЧТО ЭТО?

- Всемирный банк
 - подотчетность (accountability),
 - верховенство права (rule of law),
 - доступность официальной информации (accessibility of government's information),
 - прозрачность (transparency).
- Азиатский банк развития
 - подотчетность (accountability),
 - участие (participation),
 - предсказуемость (predictability),
 - прозрачность (transparency).
- Целью good governance является снижение уровня бедности и обеспечение эффективного управления государственными (финансовыми) ресурсами.

(Good) governance: ЧТО ЭТО?

- Международный валютный фонд
 - прозрачность государственных счетов (transparency of government account),
 - эффективность использования общественных ресурсов (efficiency of public resources' management),
 - стабильность и прозрачность экономических и правовых условий в частном секторе (stability and transparency of the economic and legal environment in the private sector).
- ОЭСР
 - Подотчетность (accountability),
 - эффективность и дееспособность (effectiveness and efficiency),
 - открытость/прозрачность (openness/transparency),
 - участие (participation),
 - верховенство права (rule of law),
 - контроль над коррупцией (control of corruption),
 - беспристрастность и инклюзивность (equity and inclusiveness).

(Good) governance: ЧТО ЭТО?

- ООН (согласно докладу 1997 г. «Governance for Sustainable Human Development»
 - партиципаторность (participatory) – организованное гражданские общество,
 - верховенство права (rule of law) – четкие законодательные рамки, защита прав человека,
 - прозрачность (transparency) – доступная общественности информация, основанные на законодательстве принятие решений и их реализация,
 - отзывчивость (responsiveness) – своевременное реагирование на запросы всех групп интересов,

(Good) governance: ЧТО ЭТО?

- ООН (согласно докладу 1997 г. «Governance for Sustainable Human Development»
 - ориентация на консенсус (consensus oriented) – надлежащее посредничество между различными группами интересов,
 - беспристрастность и инклюзивность (equity and inclusiveness) – равные возможности доступа к социальному обеспечению для всех индивидов и групп
 - эффективность и дееспособность (effectiveness and efficiency) – рациональное использование доступных ресурсов,
 - подотчетность (accountability) – публичная подотчетность обществу и институциональным акционерам (institutional shareholders)

Что такое WGI?

- Всемирный банк определяет governance как совокупность институтов, посредством которых осуществляется процесс принятия решений и реализуются властные полномочия.
- Для измерения качества governance ВБ использует индексы:
 - «Право голоса и подотчетность» (возможность участия граждан в процессе принятия политических решений, реализация таких прав и свобод, как свобода выражения, свобода собрания, свобода СМИ);
 - «Политическая стабильность и отсутствие насилия» (низкая вероятность применения насильственных и неконституционных методов для дестабилизации функционирования правительства, к примеру, терроризм);
 - «Эффективность государственного управления»;
 - «Качество государственного регулирования бизнеса»;
 - «Верховенство права»;
 - «Контроль над коррупцией».

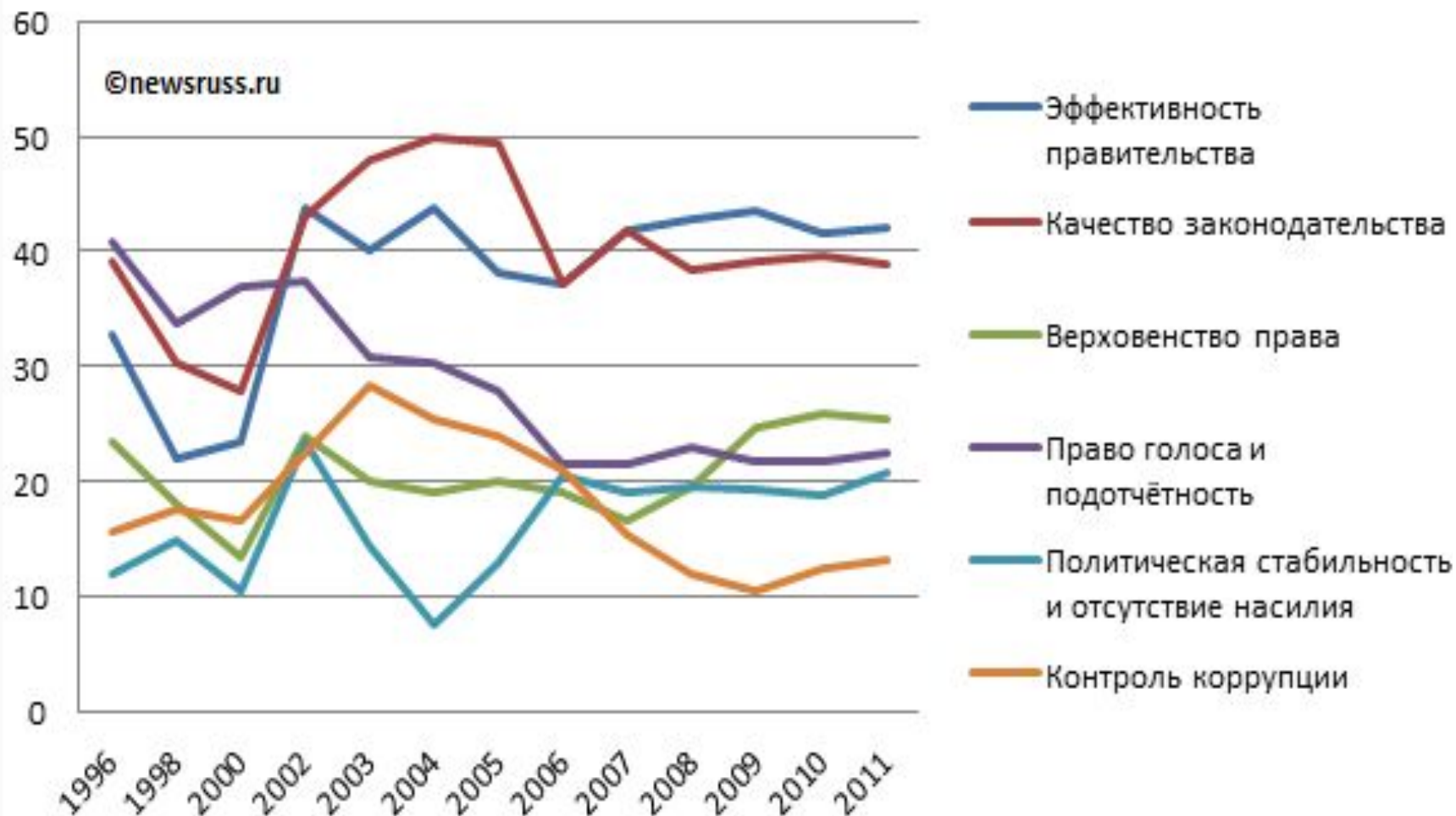
WGI: достоинства

- Широкий географический и временной охват.
- В течение периода реализации этого проекта пространственная выборка была увеличена до 215 политических образований.
- Значения индекса имеются за 1996 г., 1998 г., 2000 г., начиная с 2002 г. значения индексов представлены за каждый год.
- Широко используются в эмпирических исследованиях (хотя имеется несравнимость значений WGI разных стран, а также невозможность сравнения значений разных временных периодов).


WGI: научная критика

- «субъективные данные» - использование опросов = bias (**WB ответ:** зато позволяют увидеть разницу между де-юре декларированным и де-факто исполняемым)
- Слишком сложно – как проверены и сведены данные? (**WB ответ:** полагаемся на честность рейтинговых агентств)
- Непрозрачно сделано (**WB ответ:** только часть (CPIA), была (до 2005) и не по нашей вине)
- Дает преимущество богатым и быстро растущим (**WB ответ:** что поделаешь, гала-эффект после 2 лет роста)
- Regional bias – отдельные регионы выглядят заведомо неконкурентно (Africa - Mo Ibrahim Index) (**WB ответ:** методика одна на всех)
- Не учитывает традиции управления (**WB ответ:** жаловались только Россия с Таджикистаном)
- Позитивная динамика – за счет исправления ошибок, а не реальных изменений в стране (**WB ответ:** а вот и нет, корреляция всего 0.03)

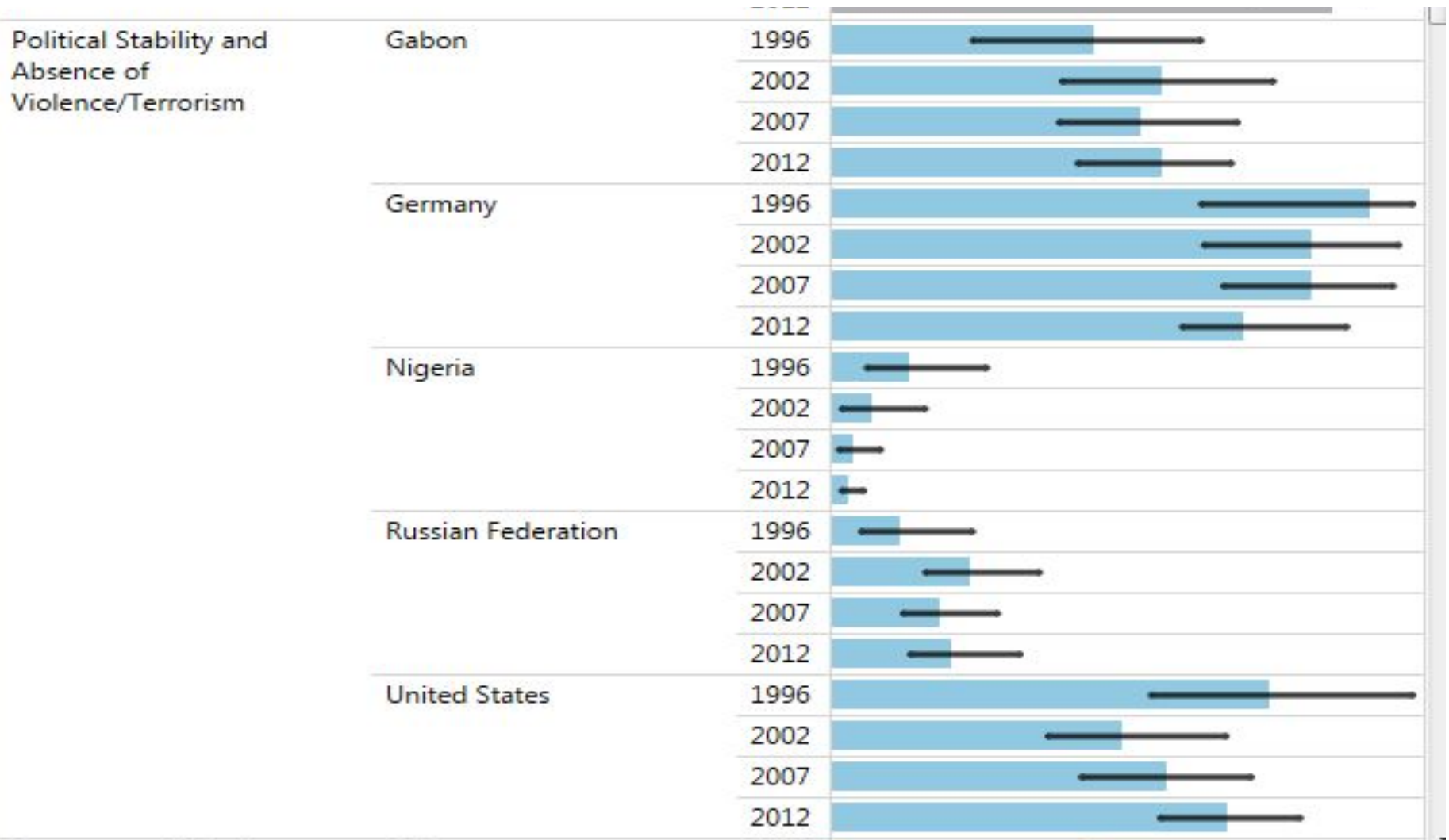
Россия и WGI



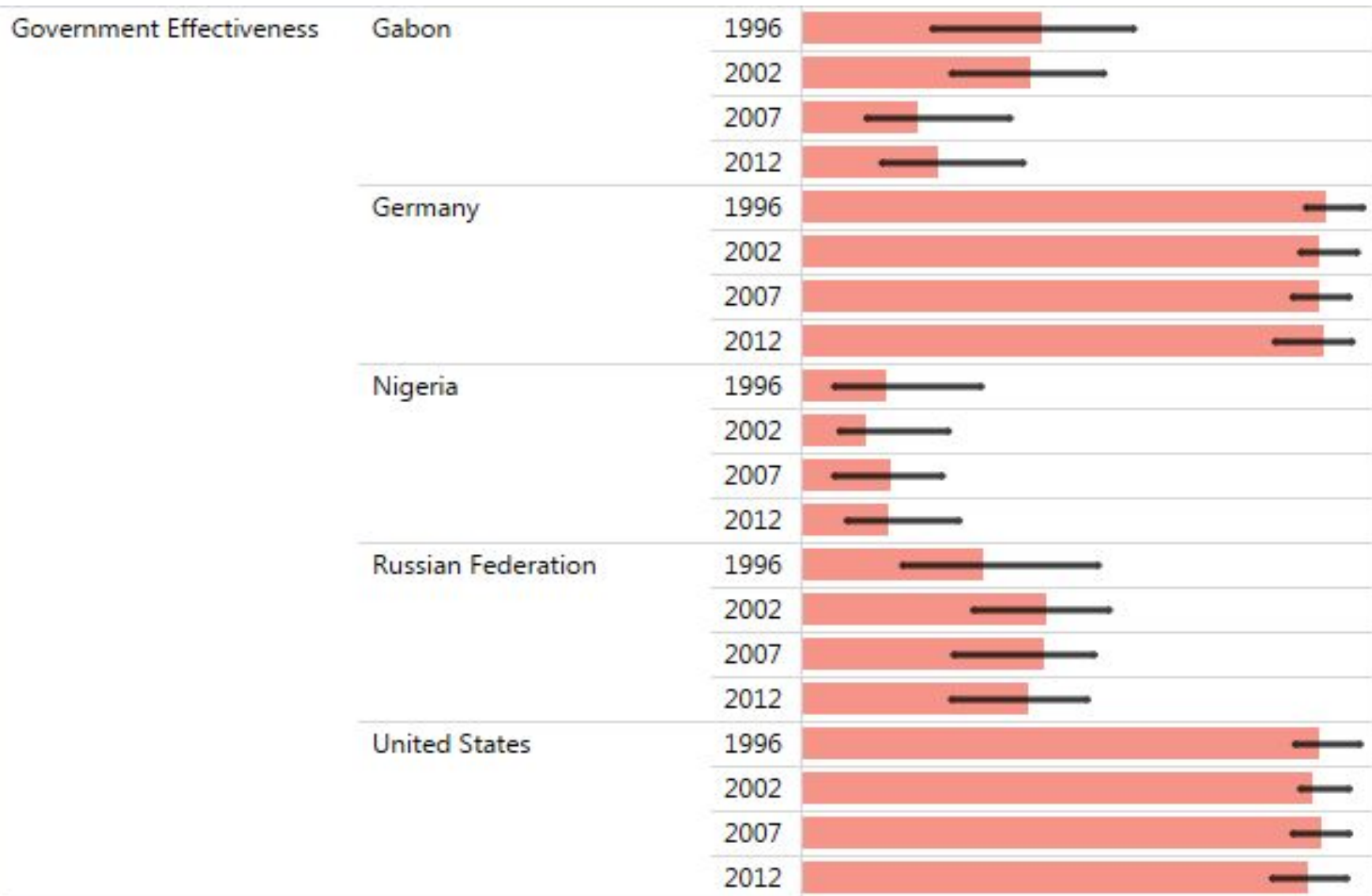
Право голоса и подотчетность

Indicator	Country	Year	Percentile Rank (0 to 100) 
Voice and Accountability	Gabon	1996	
		2002	
		2007	
		2012	
	Germany	1996	
		2002	
		2007	
		2012	
	Nigeria	1996	
		2002	
		2007	
		2012	
	Russian Federation	1996	
		2002	
		2007	
		2012	
United States	1996		
	2002		
	2007		
	2012		

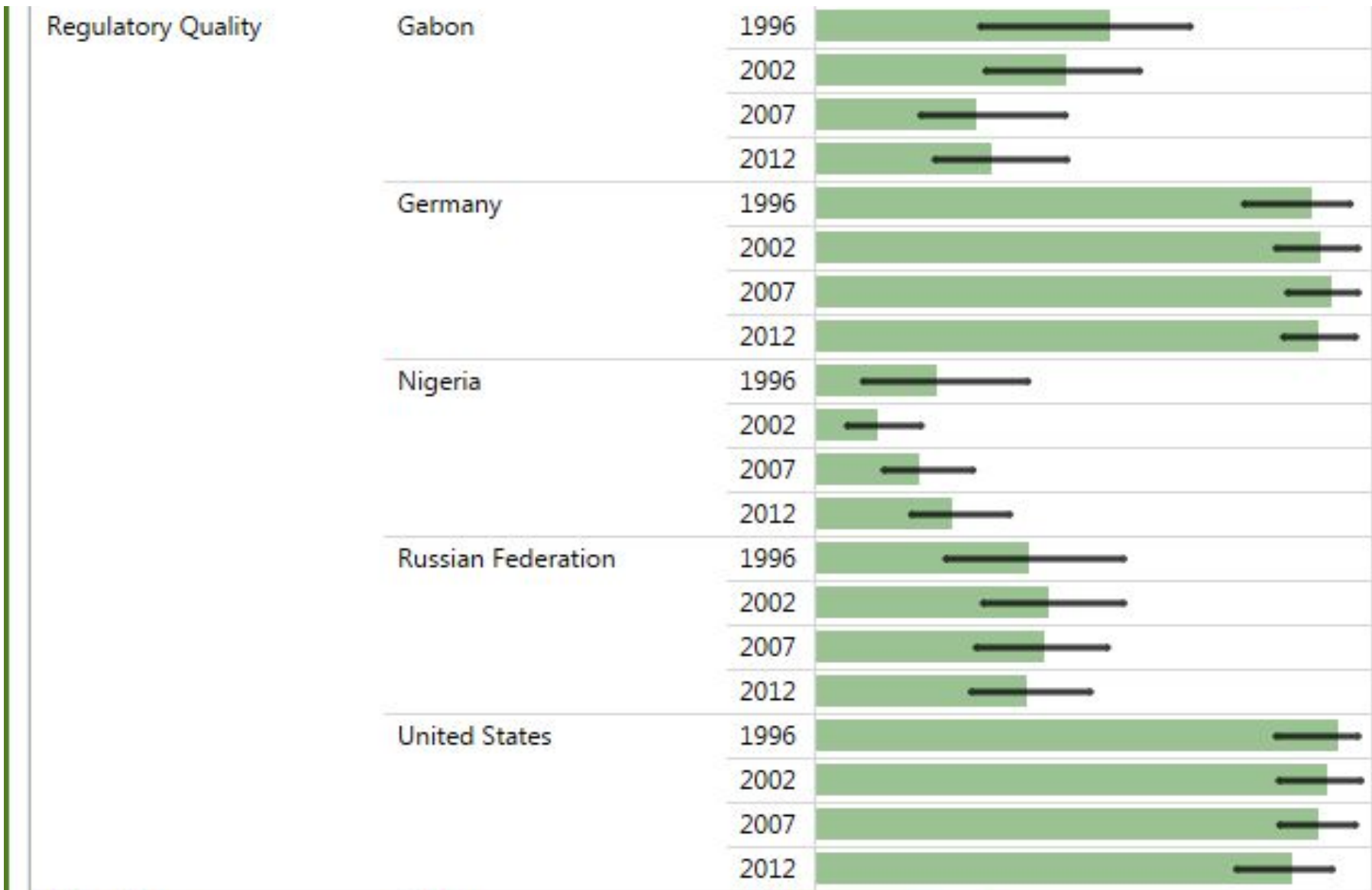
Политическая стабильность и отсутствие насилия



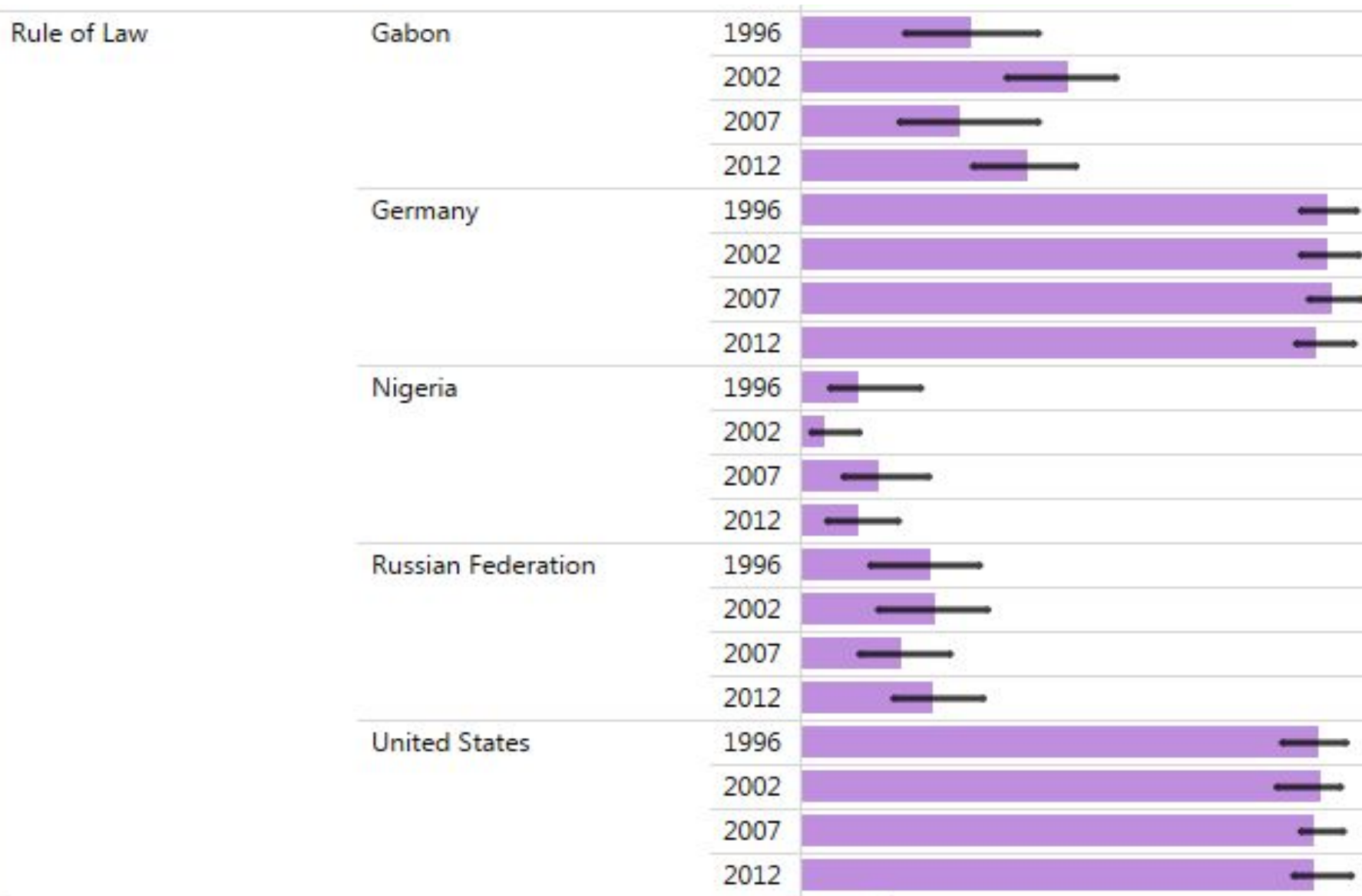
Эффективность правительства



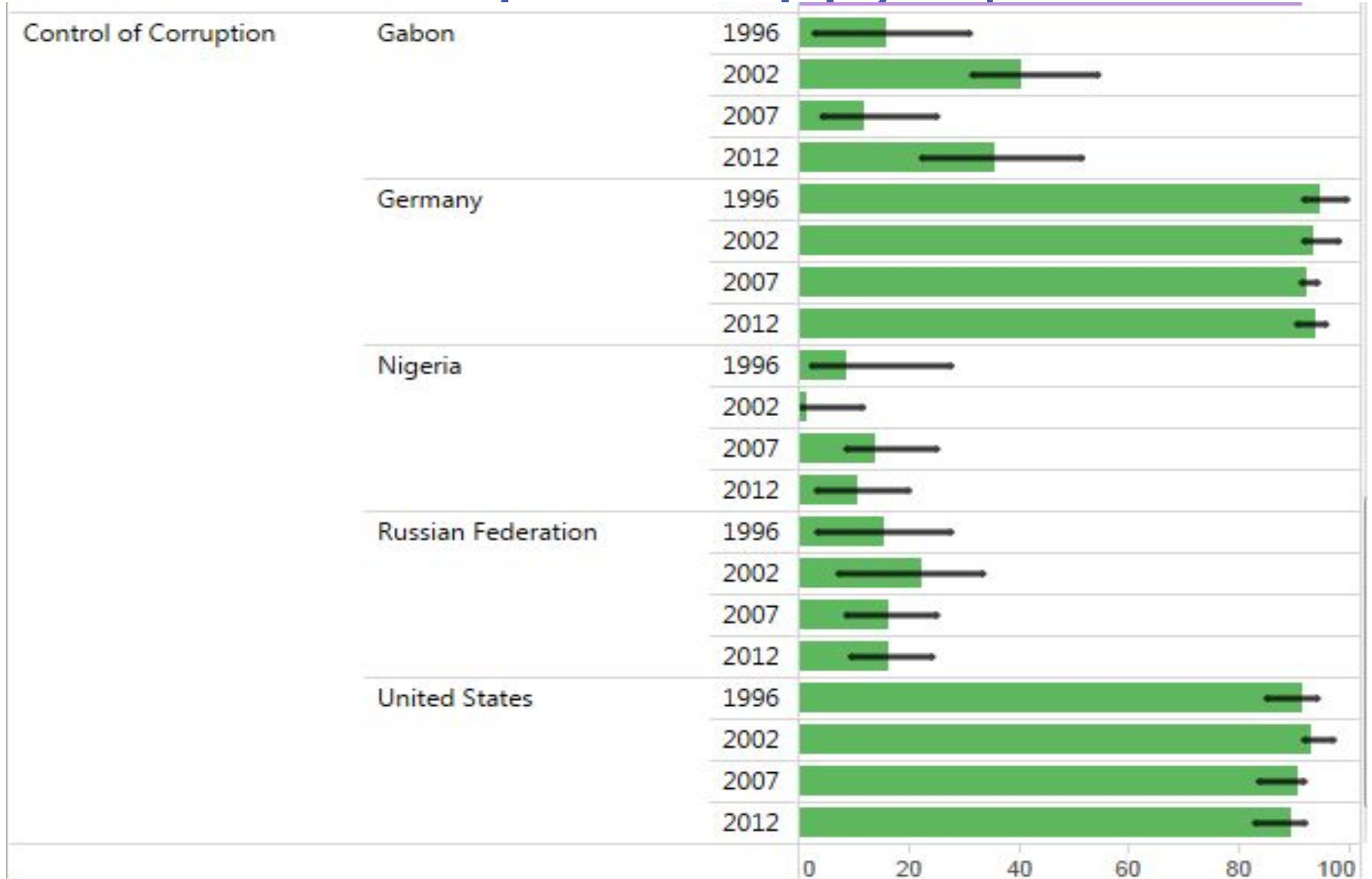
Качество законодательства



Верховенство закона



Контроль коррупции



Good Governance на практике

□ **Очень широкий спектр программ**

Германия: учет мнения бедных и устойчивом развитии; реализация всех прав человека; кооперация с международным сообществом

Австралия: программный менеджмент, управление рисками; public engagement; конфликт интересов; госзакупки

Индия: «открытое правительство»

□ **Best practices + общие тенденции реформ**

Best practice: Twin-track (Германия) / RedTapeChallenge (UK)/ check-lists (Австралия)

Общие тенденции: конфликт интересов и криминализация коррупции; прозрачность «чувствительных» областей (госзакупки, таможня); открытое или электронное правительство; процессный менеджмент (cut red tape); программный менеджмент (стратегическое управление)

□ **Практические ограничения**

Policy of incoherence (PCD)

Дорого (много админ.реформ) + м.б. ненужно (вовлечение граждан в управление vs ограничения полит.режима)

Предполагает предварительные реформы NPM

ОТ КРИТИКИ GOOD GOVERNANCE К GOOD ENOUGH GOVERNANCE

Нормативный идеал

vs

*то, что возможно здесь и сейчас (при некоторых
усилиях)*

Good governance: умная критика

- Мерили Гриндл (Grindle) выделяет такую проблему, как существенное расширение повестки дня реформ - необходимых изменений, сопровождающих достижение высокого качества правления.
- К началу 2000-х гг. данные изменения включают построение эффективно функционирующей институциональной структуры – «правил игры», регулирующих взаимодействие между акторами в политической и экономической сферах, формирование новых процедур принятия решений, более активное вовлечение граждан в процесс принятия политических решений и т.д.
- Страны догоняющего развития сталкиваются одновременно с рядом проблем и задач, решение которых выступает необходимым условием, предпосылкой для возможности их политического и экономического развития.

Good governance: умная критика

- Гриндл ставит следующую проблему: целесообразно ли решение развивающимися странами в первую очередь задачи достижения good governance, т.е. сопоставимого с западными стандартами качества правления? Или же необходимо распределение ресурсов для решения других проблем, например, направить ресурсы на снижение уровня экономического неравенства?
- ❖ Grindle M. (2004) Good enough governance: Poverty reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No.4, pp. 525 – 548;
- ❖ Grindle M. (2010) Good governance: the Inflation of an Idea. Working Paper, Center for International Development at Harvard University.

Good enough governance

- **Good enough governance** – относительно и достаточно приемлемый (с учетом исторических особенностей и этапов развития) уровень государственного правления, минимальный набор требований, соответствие которым позволяет не сдерживать (напротив, поддерживать) развитие страны.
- В этой логике расстановка приоритетов в политике управления, изменения институциональной структуры, корректировка процесса принятия решений обуславливаются **текущими условиями и требованиями со стороны общества, влиянием факторов ограниченности ресурсов** и др.

Good enough governance

- Внимание акцентируется не на одновременном, а на поочередном решении поставленных задач – необходимых изменений, направленных на соответствие критериям высокого качества правления.
- Как попытка адаптировать нормативные идеалы good governance к условиям конкретных стран, особенностям и этапам их развития.
- Good governance как нормативный идеал развития, а good enough governance – более скромные, но практически достижимые задачи обеспечения приемлемого на данном этапе качества институтов и практик правления в развивающихся странах в условиях догоняющего развития.

Good enough Governance - критерии

Тип режима	Failed state	Личная диктатура	Минимальная институционализация	Институционализированные Неконкурентные	Институционализированные конкурентные
Цели					
Личная безопасность	•	•			
Разрешение конфликтов	•	•	•		
Конституционные правила игры		•	•		
Администрирование			•	•	•
Государственные услуги				•	•
Открытое правительство				•	•
Работа с гражданским обществом				•	•
Подотчетное правительство					•

Минимальные стандарты GEG

- Требования CPIA (Country Policy and Institutional Assessment (WB)) **CPIA < WGI**
 - А. Государственное вмешательство в экономику** (макроэкономическое управление, фискальная политика, государственный долг)
 - В. Структурные политики** (торговля, финансовый сектор, законодательство для бизнеса)
 - С. Политика социальной справедливости** (гендерное равенство, доступ к общественным благам, управление человеческим капиталом, социальная защита, экологическая политика)
 - Д. Управление государственным сектором** (права собственности и верховенство закона, качественное бюджетное и финансовое управление, эффективность сбора налогов, качество государственного управления, прозрачность, подотчетность и минимальная коррупция в государственном секторе)

- По материалам исследовательского проекта ТЗ-65 Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ

“GOOD ENOUGH GOVERNANCE” В УСЛОВИЯХ РЕЖИМНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ: КАЧЕСТВО ЗАИМСТВОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ В СТРАНАХ ДОГОНЯЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

- Лаборатория качественных и количественных методов анализа политических режимов под руководством д.филос.н., профессора А.Ю. Мельвиля

Спасибо за внимание!

Особые благодарности **Д.В. Сальниковой** (как участнику проекта ТЗ-65), **А.Ю. Мельвилю** и **М.В. Ильину** (за учительство и оригинальные идеи), а также **В.М. Васильевой** (за ценные дополнения)!