

Андрей Заостровцев

Модернизация и институты:
подходы к количественному
измерению

Препринт М-04/09

Центр исследований
модернизации



Санкт-Петербург
2009

УДК 330.1
ББК 65.011
3-29

Заостровцев А.П.

3-29 Модернизация и институты: подходы к количественному измерению / Андрей Заостровцев : Препринт М-04/09. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009. — 32 с. — (Серия препринтов; М-04/09; Центр исследований модернизации).

Модернизация неотделима от формирования институтов, способных создать благоприятный инвестиционный и деловой климат в качестве необходимых условий экономического роста. В то же время количественное измерение институтов до недавнего времени отсутствовало, а следовательно, отсутствовало и четкое понимание какое место занимает та или иная страна по уровню их развития и какие первоочередные шаги ей надо наметить в целях их улучшения. Систематическое измерение качества институтов стало быстро развиваться в 1990-е гг. В данной работе предпринята попытка использовать две программы регулярного измерения качества институтов — расчет Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирным экономическим форумом (ВЭФ) и оценки эффективности государственного управления Всемирным банком (ВБ) — для определения как стадий модернизации, так и ее институциональной зрелости. В процессе изучения подходов ВЭФ и ВБ было установлено, что построенный на опросах топ-менеджеров метод определения качества институтов способен давать сбои в странах с жестким авторитарным правлением. Метод ВБ, построенный на агрегировании более чем десятка оценок от различных организаций, выглядит явно предпочтительнее, так как он в значительной мере нивелирует отклонения. Анализ состояния институциональной среды некоторых стран бывшего СССР (включая Россию) позволил выявить группу стран (среднеазиатские государства бывшего СССР плюс Белоруссия и Россия), которые отдаляются от решения задач модернизации. Наиболее характерным здесь является неспособность обеспечить сколько-нибудь удовлетворительный уровень верховенства закона и гарантий прав собственности.

Информация об авторе: Андрей Павлович Заостровцев — кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге (zaoand21@gmail.com).

1. Глобальная конкурентоспособность и институты с позиции модернизации

1.1. Стадии развития как стадии модернизации

Всемирный экономический форум (ВЭФ) ежегодно представляет доклады о глобальной конкурентоспособности стран. Основная их цель — дать картину экономической среды различных государств и их способностей достичь устойчивых уровней процветания и роста. Последний по времени доклад — «Доклад о глобальной конкурентоспособности 2008–2009», далее: Доклад 2008–2009¹.

ВЭФ оценивает то, что названо двенадцатью опорами (*pillars*) конкурентоспособности:

1. Институты
2. Инфраструктура
3. Макроэкономическая стабильность
4. Здравоохранение и первичное образование
5. Высшее образование и подготовка
6. Эффективность товарных рынков
7. Эффективность рынка труда
8. Развитость финансовых рынков
9. Восприимчивость к технологиям
10. Размеры рынков
11. Передовая бизнес-среда
12. Инновации

¹ The Global Competitiveness Report 2008–2009. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.weforum.org/pdf/GCR08/GR08.pdf>

Заметим, что каждая из этих опор базируется на взвешенной оценке целого ряда характеризующих ее показателей. В дальнейшем это будет подробно показано на примере первой опоры — «Институты».

Несмотря на то что эти 12 опор конкурентоспособности описываются по отдельности, они все не только связаны друг с другом, но и усиливают друг друга. Например, как замечают авторы доклада, инновации (12-я опора) не могут иметь место в мире без институтов (1-я опора), прежде всего тех, что гарантируют права интеллектуальной собственности. Кроме того, они не могут осуществляться в странах с плохо образованной и подготовленной рабочей силой (5-я опора), а также никогда не будут иметь место в экономиках с неэффективными рынками (6, 7 и 8-я опоры) или без развитой и эффективной инфраструктуры (2-я опора).

Очевидно, что для разных стран разные опоры имеют далеко не одинаковое значение. Лучший способ повышения конкурентоспособности для Чада не тождествен таковому для США. Это обусловлено тем, что страны находятся на полярно противоположных стадиях развития. По мере того как страна продвигается по ним, возможности наращивания конкурентоспособности за счет улучшения первых опор сокращаются. В то же время заработная плата испытывает тенденцию к росту, и тогда для поддержания возросших доходов должна расти производительность труда.

Согласно применяемому в докладе подходу, на первой стадии экономика определяется как *движимая факторами* экономика и страны конкурируют на основе их обеспеченности факторами производства, главным образом неквалифицированным трудом и природными ресурсами. Компании конкурируют на основе цен и продают первичные продукты или потребительские товары, причем их низкая производительность находит отражение в низких заработных платах. Поддержание и повышение конкурентоспособности на этой стадии развития основываются главным образом на улучшении функционирования общественных и частных институтов (1-я опора), развитии инфраструктуры (2-я опора), создании стабильной макроэкономической среды (3-я опора), а также здоровой и грамотной рабочей силе (4-я опора).

По мере того как растут заработные платы, страны переходят на *движимую эффективность* стадию, где конкурентоспособность все в большей степени обеспечивается высшим образованием и квалификацией (5-я опора), эффективными товарными рынками (6-я опора), хорошо функционирующими рынками труда (7-я опора), развитостью финансовых рынков (8-я опора), крупным внутренним или внешним рынком (10-я опора) и способностью извлекать выгоды из существующих технологий (9-я опора).

И наконец, страны входят в *движимую инновациями* стадию развития, на которой они могут поддерживать высокие заработные платы и достиг-

нутый на их основе уровень жизни, только если их бизнес способен генерировать новые и уникальные продукты. На этой стадии компании должны конкурировать через инновации (12-я опора), создавая новые и разнообразные товары с помощью наиболее передовых производственных процессов и способов организации бизнеса (11-я опора).

Схематически эта классификация стадий развития стран на основе доминирующих движущих сил повышения их конкурентоспособности представлена на рис. 1. При этом надо понимать, что такой подход вовсе не означает, что от стадии к стадии не происходит, например, совершенствования институтов. Просто вклад улучшения их качества в повышение конкурентоспособности становится относительно меньшим по сравнению с улучшениями, связанными со сдвигами в других опорах конкурентоспособности.

Это хорошо видно из предложенных весов для построения Индекса глобальной конкурентоспособности (табл. 1). Каждая из вышеназванных стадий оценивается тремя субиндексами: субиндексом базовых требований, субиндексом повышения эффективности и субиндексом факторов, связанных с инновациями и развитостью бизнес-среды.

Страны распределяются по стадиям развития на основе двух критериев. Первый критерий — это уровень ВВП на душу населения по рыночным валютным курсам. Этот широко применяемый в практике международных сравнений показатель является заменителем заработных плат. Пороговые значения этого показателя даны в табл. 2. Второй критерий показывает, в какой мере страна близка к движимой факторами (первой) стадии. В качестве него принята доля первичных товаров (сырьевых и сельскохозяйственных) в общем экспорте товаров и услуг и при этом допускается, что страны, чей экспорт более чем на 70 % состоит из первичных товаров, по большей части относятся к движимым факторами экономикам.

Страны, попадающие по этим критериям в промежуток между стадиями, относятся к находящимся в переходном состоянии. Для этих стран веса повышаются постепенно, по мере развития страны, отражая, таким образом, плавный переход с одной стадии развития на другую. Благодаря введению этого типа перехода между стадиями, то есть придавая больший вес тем сферам, которые становятся более важными для конкурентоспособности по мере развития страны, рассчитываемый Индекс может постепенно «наказывать» те страны, которые не подготовились к следующей стадии.

Классификация стран по стадиям развития (включая переходные) представлена в табл. 3. К первой стадии отнесены 42 страны из 134 рассматриваемых в докладе (или 32 %), первой переходной — 17 (13 %), второй — 27 (20 %), второй переходной — 15 (11 %) и, наконец, третьей — 33 страны (25 %).

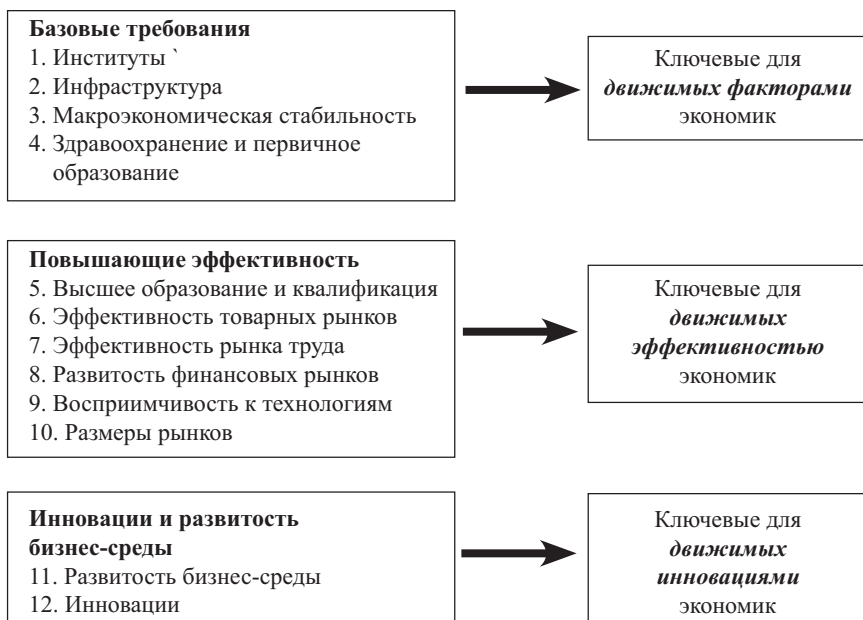


Рис. 1. 12 опор конкурентоспособности и три стадии развития.

Таблица 1. Веса каждой из трех групп опор на соответствующей стадии развития

Группа опор	Стадия (%)		
	Движимая факторами	Движимая эффективностью	Движимая инновациями
Базовые требования	60	40	20
Повышающие эффективность	35	50	50
Инновации и развитость бизнес-среды	5	10	30

Таблица 2. Пороговые значения дохода для определения стадий развития

Стадия развития	ВВП на душу населения, \$
Стадия 1. Движимая факторами экономика	< 2000
Переход от стадии 1 к стадии 2	2000–3000
Стадия 2. Движимая эффективностью экономика	3000–9000
Переход от стадии 2 к стадии 3	9000–17 000
Стадия 3. Движимая инновациями экономика	>17 000

Эти стадии могут одновременно трактоваться как стадии модернизации. Первая стадия может рассматриваться как домодернизационная. Переход от стадии 1 к стадии 2 может описываться как создание предпосылок перехода к модернизации. Собственно модернизация, по всей видимости, начинается на второй стадии и входит в свою развитую фазу на этапе перехода от второй стадии к третьей. Третья стадия может считаться для большинства находящихся на ней стран как завершенная модернизация.

Таблица 3. Классификация стран по стадиям развития

Стадия 1	Переход от стадии 1 к стадии 2	Стадия 2	Переход от стадии 2 к стадии 3	Стадия 3
Бангладеш, Бенин, Боливия, Буркина-Фасо, Бурунди, Камбоджа, Камерун, Чад, Кот-д'Ивуар, Египет, Эфиопия, Гамбия, Гана, Гайана, Гондурас, Индия, Индонезия, Кения, Киргизия, Лесото, Мадагаскар, Малави, Мали, Мавритания, Молдова, Монголия, Мозамбик, Непал, Никарагуа, Нигерия, Пакистан, Парагвай, Филиппины, Сенегал, Шри-Ланка, Сирия, Таджикистан, Танзания, Тимор, Уганда, Вьетнам, Замбия, Зимбабве	Армения, Азербайджан, Ботсвана, Бруней, Китай, Сальвадор, Грузия, Гватемала, Иран, Иордания, Казахстан, Кувейт, Ливия, Марокко, Оман, Саудовская Аравия, Венесуэла	Албания, Алжир, Аргентина, Босния и Герцеговина, Бразилия, Болгария, Колумбия, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Эквадор, Ямайка, Македония, Малайзия, Маврикий, Мексика, Черногория, Намибия, Панама, Перу, Румыния, Сербия, Южная Африка, Суринам, Таиланд, Тунис, Украина, Уругвай	Бахрейн, Барбадос, Чили, Хорватия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Катар, Россия, Словакия, Тайвань, Тринидад и Тобаго, Турция	Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Кипр, Чехия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Гонконг, Исландия, Израиль, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Пуэрто-Рико, Сингапур, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, ОАЭ, Великобритания, США

Источник: The Global Competitiveness Report 2008–2009. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.weforum.org/pdf/GCR08/GR08.pdf>

Однако очевидно, что такая градация этапов модернизации все-таки недооценивает значения институтов. По всей видимости, необходимо выработать еще один порог — институциональный. Смысл его будет заключаться в том, что страны, не находящиеся на протяжении довольно длительного периода (не менее 10–12 лет подряд) выше определенного уровня институционального развития (прежде всего, конечно, речь идет о публичных институтах), как минимум, не смогут претендовать на отнесение к переходному состоянию от стадии 2 к стадии 3. Между тем, как видно из табл. 3, Россия отнесена именно к этой переходной стадии, хотя по уровню зрелости публичных институтов она, как мы далее увидим, уступает даже ряду стран из первой группы.

1.2. Методология

Доклады о глобальной конкурентоспособности строятся на основе ежегодно проводимых обзоров мнения руководителей (*Executive Opinion Survey*). Эти обзоры, по мнению авторов докладов, удовлетворяют потребность в своевременных и обширных данных и при этом обеспечивают ценную количественную информацию там, где источники объективных данных редки или вовсе отсутствуют, и, таким образом, дополняют объективные данные из международных источников.

ВЭФ проводит такого рода ежегодные обзоры около 30 лет. Они пересматриваются и исправляются каждый год с тем, чтобы адекватно отразить переменные, входящие в Индекс глобальной конкурентоспособности. Обзор для Доклада 2008–2009 включал мнения 12 297 топ-менеджеров из 134 стран мира (в среднем — 91 респондент на страну). В опросах их просили предоставить свое экспертное мнение о деловой среде, в которой они действуют.

Большинство вопросов в опросах предлагают респондентам оценить по шкале от 1 до 7 текущее состояние среды, в которой они действуют (1 — низший балл, 7 — высший). Типичный пример вопроса и вариантов ответов приводится ниже, в табл. 4.

ВЭФ тесно сотрудничает со 140 институтами-партнерами, которые проводят обзор на национальном уровне. Обычно в роли таковых выступают признанные экономические факультеты национальных университетов, независимые исследовательские институты или деловые организации. Это сотрудничество позволяет гарантировать, что обзор проводится единообразно по всему миру. С этой целью, а также с тем, чтобы обеспечить репрезентативность выборки, от институтов-партнеров требуется следовать детальному набору руководящих указаний.

Таблица 4. Интеллектуальная собственность в вашей стране

Баллы	Слаба и не защищается	< 1 2 3 4 5 6 7 >	Сильна и защищается
1	означает, что вы полностью согласны с ответом на левой стороне		
2	означает, что вы в основном согласны с ответом на левой стороне		
3	означает, что вы до некоторой степени согласны с ответом на левой стороне		
4	означает, что ваша точка зрения индифферентна между двумя ответами		
5	означает, что вы до некоторой степени согласны с ответом на правой стороне		
6	означает, что вы в основном согласны с ответом на правой стороне		
7	означает, что вы полностью согласны с ответом на правой стороне		

Каждый институт-партнер должен:

1. Подготовить «рамки выборки», или большой список потенциальных респондентов, который включает фирмы, представляющие главные сектора экономики (сельское хозяйство, обрабатывающую промышленность; промышленность, не относящуюся к обрабатывающей; услуги).

2. Разбить выборку на два списка: один — тот, что включает только крупные фирмы, а второй — тот, что включает все прочие фирмы (оба списка представляют различные сектора экономики).

3. На основе этих списков, с тем чтобы снизить смещения в обзоре, обеспечить случайную селекцию этих фирм.

Собранные данные подвергаются тщательному редактированию. На первом шаге редактирование заключается в том, чтобы исключить те анкеты, которые заполнены менее чем наполовину. Это объясняется тем, что в таком случае демонстрируется отсутствие достаточной сосредоточенности респондента.

Вторым шагом является специальное статистическое тестирование (расстояние Махаланобиса). Этот тест оценивает, насколько репрезентативным является каждый индивидуальный ответ, принимая во внимание весь набор ответов в конкретной стране, что позволяет исключить явно выпадающие ответы.

После редактирования данных индивидуальные ответы агрегируются на уровне страны. Рассчитываются взвешенные по секторам страновые средние с тем, чтобы получить более репрезентативную среднюю, принимающую во внимание структуру экономики страны. Структура определяется вкладом в ВВП страны каждого из четырех главных секторов: сельского хозяйства; обрабатывающей промышленности; промышленности, не относящейся к обрабатывающей; сферы услуг.

Финальным шагом является комбинирование взвешенных по секторам страновых средних за оцениваемый год (например, 2008) с соответствующими средними за 2007 г. с тем, чтобы получить финальный счет страны, используемый для расчета Индекса глобальной конкурентоспособности (этот

подход впервые применен в Докладе 2008–2009). Он, во-первых, позволяет сделать результаты менее чувствительными к конкретной временной точке (периоду проведения обзора). Во-вторых, увеличивает объем доступной информации посредством обеспечения большего размера выборки.

В качестве иллюстрации итога проделанной многолетней работы приведем Индекс глобальной конкурентоспособности для нескольких постсоциалистических стран в сравнении со страной-лидером и страной аутсайдером (табл. 5). Среди заслуживающих внимания результатов обратим внимание на довольно серьезный прогресс России (перемещение с 75-го места из 117 стран в Индексе–2005/06 до 51-го места из 134 стран в Индексе–2008/09, в котором она опередила Польшу), а также на постоянное опережение Казахстаном Украины (впрочем, к феномену Казахстана мы специально обратимся, когда речь пойдет об институтах).

Таблица 5. Индекс глобальной конкурентоспособности в разные годы*

Страна	04/05		05/06		06/07		07/08		08/09	
	Ранг	Балл	Ранг	Балл	Ранг	Балл	Ранг	Балл	Ранг	Балл
Лидер**	1	5,95	1	5,94	1	5,81	1	5,67	1	5,74
Эстония	20	5,08	20	4,95	25	5,12	27	4,74	32	4,67
Россия	70	3,68	75	3,53	62	4,08	58	4,19	51	4,31
Польша	60	3,98	51	4,00	48	4,30	51	4,28	53	4,28
Казахстан	–	–	61	3,77	56	4,19	61	4,14	66	4,11
Украина	86	3,27	84	3,30	78	3,89	73	3,98	72	4,09
Аутсайдер***	104	2,50	117	2,37	125	2,50	131	2,78	134	2,85

* В Докладах 2004–2005 и 2005–2006 он назывался индекс роста конкурентоспособности.

** В Докладах 2004–2005 и 2005–2006 лидером была Финляндия, в Докладе 2006–2007 — Швейцария, в Докладах 2007–2008 и 2008–2009 — США.

*** В Докладах 2004–2005 и 2005–2006 аутсайдером был Чад, в Докладе 2006–2007 — Ангола, в Докладах 2007–2008 и 2008–2009 — Чад.

Источники: The Global Competitiveness Report 2004–2005. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_04_05_Executive_Summary.pdf; The Global Competitiveness Report 2005–2006. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_05_06_Executive_Summary.pdf; The Global Competitiveness Report 2006–2007. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/gcr2006_summary.pdf; The Global Competitiveness Report 2007–2008. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gcr07.weforum.org/>; The Global Competitiveness Report 2008–2009. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf>

1.3. Институты: содержание, значение и оценка

«Под институтами мы имеем в виду систему правил, которые формируют стимулы и определяют способы взаимодействия экономических агентов в экономике»².

Институциональная среда образует то окружение, внутри которого индивиды, фирмы и правительства взаимодействуют с целью создания доходов и богатства в экономике. Она оказывает сильное воздействие на конкурентоспособность и экономический рост. Ей принадлежит центральная роль в определении того, как общества распределяют блага и несут затраты стратегий развития и политики.

Институты влияют на инвестиционные решения и организацию производства. Владельцы земли, акций корпораций и даже интеллектуальной собственности не желают инвестировать в улучшение и поддержание своей собственности, если их права как владельцев под угрозой. Столь же важно и то, что если принадлежащее не может продаваться и покупаться с уверенностью в том, что власти гарантируют сделку, то рынок сам по себе не в состоянии генерировать динамичный рост.

Значение институтов не ограничено лишь правовой средой. Отношение государства к рынкам и свободам, эффективности их функционирования также очень важно: излишняя бюрократия, избыточное регулирование, коррупция, недобросовестность в работе с государственными заказами, отсутствие прозрачности и доверия, политическая зависимость судебной системы накладывают высокие экономические издержки на бизнес и замедляют процесс экономического развития.

Несмотря на то что обычно в экономической литературе внимание сфокусировано на публичных институтах, частные институты также являются важным элементом процесса создания богатства. Крупные корпоративные скандалы, аферы и текущий глобальный финансовый кризис высветили значимость стандартов бухгалтерского учета и отчетности, транспарентности для предотвращения обмана и плохого руководства, обеспечения качественного управления и поддержания уверенности инвесторов и потребителей. Экономика хорошо обслуживается честно ведущимся бизнесом, где менеджеры придерживаются строгой этической практики в их отношениях с правительством, другими фирмами и населением. Прозрачность частного

² Lopez-Claros A., Altinger L., Blanke J., Drzeniek M., Mia I. The Global Competitiveness Index: Identifying the Key Elements of Sustainable Growth // The Global Competitiveness Report 2006–2007. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.weforum.org/pdf/GCR06/GR06.pdf>

сектора обязательна для бизнеса и может быть обеспечена как посредством использования стандартов, так и аудита и отчетности, которые дают своевременный доступ к информации.

Что касается структуры рассматриваемых в докладах о глобальной конкурентоспособности институтов, то в первой опорной группе выделяются ряд разделов и подразделов со своими весовыми значениями (в процентах). Разбивка этой группы по разделам и подразделам представлена в табл. 6.

Таблица 6. Общественные и частные институты

Институты	Весы (в %)
А. Общественные институты	75
1. Права собственности	20
1.1. Права собственности	
1.2. Права интеллектуальной собственности	
2. Этика и коррупция	20
2.1. Злоупотребления общественными фондами	
2.2. Общественное доверие политикам	
3. Незаконное влияние	20
3.1. Независимость правосудия	
3.2. Фаворитизм в решениях правительственных чиновников	
4. Неэффективность правительства	20
4.1. Непродуктивность государственных расходов	
4.2. Бремя государственного регулирования	
4.3. Эффективность правовой среды	
4.4. Прозрачность государственной политики	
5. Безопасность	20
5.1. Издержки терроризма для бизнеса	
5.2. Издержки преступлений и насилия	
5.3. Организованная преступность	
5.4. Надежность услуг полиции	
Б. Частные институты	25
1. Корпоративная этика	50
1.1. Этическое поведение фирм	
2. Отчетность	50
2.1. Достоверность аудиторских и отчетных стандартов	
2.2. Эффективность правлений корпораций	
2.3. Защищенность интересов миноритарных акционеров	

Результаты комплексной оценки институтов показаны в табл. 7. Безусловное лидерство Эстонии не удивляет. Однако более всего поражает феномен Казахстана, опередившего Польшу. Причем, как хорошо видно из рис. 2, Казахстан в Докладе 2008–2009 оказывается впереди Польши по таким,

казалось бы, явно проигрышным для него параметрам, как права собственности, фаворитизм в решениях правительственных чиновников, эффективность правовой среды, прозрачность государственной политики.

Таблица 7. Индекс институтов*

Страна	04/05		05/06		06/07		07/08		08/09	
	Ранг	Балл	Ранг	Балл	Ранг	Балл	Ранг	Балл	Ранг	Балл
Лидер**	1	6,59	1	6,35	1	6,05	1	6,16	1	6,19
Эстония	26	5,59	25	5,51	30	4,70	34	4,74	33	4,85
Казахстан	н.д.	н.д.	76	3,89	75	3,59	80	3,67	81	3,71
Польша	80	3,70	64	4,14	73	3,62	82	3,65	88	3,63
Россия	89	3,54	90	3,56	114	2,97	116	3,10	110	3,29
Украина	97	3,29	90	3,56	104	3,14	115	3,12	115	3,26
Аутсайдер***	104	2,47	117	2,55	125	2,38	131	2,41	134	2,41

* До Доклада 2006–2007 оценивались только общественные институты.

** В Докладе 2004–2005 лидером была Дания, 2005–2006 — Новая Зеландия, в Докладах 2006–2007 и 2007–2008 — Финляндия, в Докладе 2008–2009 — Сингапур.

*** В Докладах 2004–2005 и 2005–2006 аутсайдером была Бангладеш, 2006–2007, 2007–2008 и 2008–2009 — Венесуэла.

Источники: The Global Competitiveness Report 2004–2005. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_04_05_Executive_Summary.pdf; The Global Competitiveness Report 2005–2006. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_05_06_Executive_Summary.pdf; The Global Competitiveness Report 2006–2007. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/gcr2006_summary.pdf; The Global Competitiveness Report 2007–2008. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gcr07.weforum.org/>; The Global Competitiveness Report 2008–2009. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf>

По всей видимости, эта загадка объясняется довольно просто. В разделе о методологии исследования говорилось, что единственным «сырьем» для расчета индексов служат опросы мнений топ-менеджеров. Можно предположить, что в Казахстане, как стране с авторитарным режимом, большинство из этой категории работников особо осторожны в высказываниях своего мнения по острым вопросам, к каковым, вне всякого сомнения, относятся практически все вопросы о качестве публичных институтов. Опасаясь рас-

крытия анонимности, они «на всякий случай» приукрашивают истинное положение дел с общественными институтами. Это — беспроблемная линия поведения в их ситуации³.

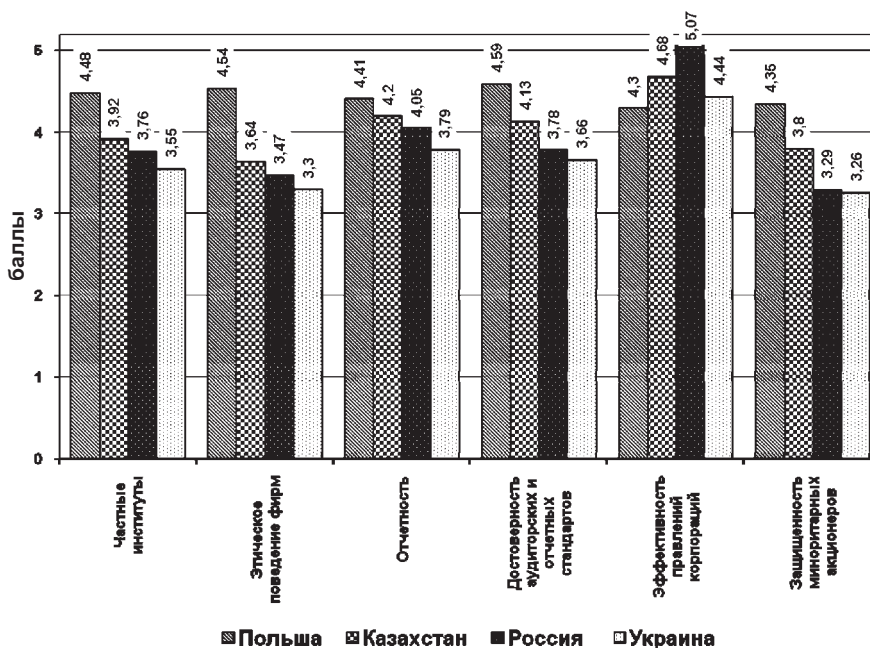


Рис. 2. Оценка общественных институтов и их отдельных параметров (в баллах).

Источник: The Global Competitiveness Report 2008–2009. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gcr.weeforum.org/gcr/BarChart.htm>

В том, что такое искажение в авторитарных странах имеет место, убеждает обращение к сравнительному анализу состояния институтов в Узбеки-

³ В связи с вышесказанным небесполезно отметить тот факт, что главным партнером ВЭФ в Казахстане при составлении Доклада 2008–2009 была местная Корпорация продвижения и развития экспорта. Особые благодарности выражаются заместителю председателя правления Корпорации — Газизу Мултыкбаеву, директору аналитического департамента Кассену Пемебаеву и консультанту Вахиту Мамагаеву. Рискнем допустить, что такой партнер далеко не идеален в плане возможностей обеспечения откровенных ответов казахских топ-менеджеров.

стане в Докладе 2007–2008⁴. В разделе «институты» он оказался на 56-м месте из 131 (балл 4,1), опередив не только Польшу, как видно из табл. 7, но и Чехию (69-е место; 3,84 балла)⁵. В пользу сомнительности метода опросов резидентов при оценке общественных институтов свидетельствуют данные табл. 8. Как видим, согласно Докладу 2007–2008, при сравнении с Польшей и Чехией в Узбекистане оказывается выше независимость юстиции, эффективность правовой среды, прозрачность государственной политики и меньше фаворитизм в решениях правительственных чиновников, а также злоупотребления общественными фондами. И если высокие места таких институциональных компонент, как «бремя регулирования» и «непродуктивность государственных расходов», хоть как-то могут быть связаны с формально меньшим числом официальных регулирующих правил ведения бизнеса и гораздо более скромными масштабами социальной поддержки населения, то большая надежность услуг полиции в Узбекистане по сравнению с Польшей и Чехией вряд ли может быть принята за чистую монету⁶.

В России «среднеазиатский уклон», по всей видимости, пока не вносит серьезных искажений в оценку институтов в целом, но, тем не менее, нельзя и утверждать, что он полностью отсутствует. Если вернуться к рис. 2, то нетрудно увидеть, что в паре Россия–Украина первая получила более высокий балл в отношении таких компонент, как «независимость правосудия» и «эффективность правовой среды». В то же время, если обратиться к регулярному исследованию «Переходные страны», проводимому все той же организацией *Freedom House*, то можно подчеркнуть то обстоятельство, что по разделу «Правовая среда и независимость» Украина опережает Россию⁷.

⁴ Из Доклада 2008–2009 Узбекистан исключен. Официальное объяснение — отсутствие данных. Позволим предположить, что данные получить было как раз не трудно. Как видно из дальнейшего, трудно было продолжать рассматривать их в качестве показателей реального положения дел.

⁵ The Global Competitiveness Report 2007–2008. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gcr07.weforum.org>

⁶ Отметим, что организация *Freedom House* включила Узбекистан в специальное издание «Худшие из худших. Наиболее репрессивные общества в мире 2009». В списке из 17 стран он занимает 8-е место с самыми низшими из возможных показателями политических и гражданских свобод (Worst of the Worst. The World's Most Repressive Societies 2009. Freedom House. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.freedomhouse.org/uploads/WoW09/WOW%202009.pdf>).

⁷ Россия получила оценку 5,25 (низший балл — 7,0; высший — 1,0), тогда как Украина — 4,75. Любопытно, что оценка Казахстана — 6,25; Узбекистана — 6,75; тогда как оценка Польши — 2,5; Чехии — 2,0 (Nations in Transit 2008. Freedom House. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2008/08_tables.pdf).

Есть основания утверждать, что различия оценок проистекают из ориентации *Freedom House* на экспертные суждения панели представителей академической среды⁸.

Таблица 8. Ранжирование общественных институтов в Докладе 2007–2008

	Узбекистан	Польша	Чехия
1. Права собственности			
1.1. Права собственности	95	90	66
1.2. Права интеллектуальной собственности	52	67	51
2. Этика и коррупция			
2.1. Злоупотребления общественными фондами	44*	70	89
2.2. Общественное доверие политикам	26	81	102
3. Незаконное влияние			
3.1. Независимость юстиции	52	77	57
3.2. Фаворитизм в решениях правительственных чиновников	36	62	93
4. Неэффективность правительства			
4.1. Непродуктивность государственных расходов	21	102	110
4.2. Бремя государственного регулирования	50	96	122
4.3. Эффективность правовой среды	43	89	78
4.4. Прозрачность государственной политики	89	113	95
5. Безопасность			
5.1. Издержки терроризма для бизнеса	112	96	16
5.2. Издержки преступлений и насилия	71	81	47
5.3. Организованная преступность	82	101	42
5.4. Надежность услуг полиции	55	77	87

* Жирным шрифтом выделены составляющие общественных институтов, в ранжировании которых Узбекистан опередил как Польшу, так и Чехию.

Источник: The Global Competitiveness Report 2007–2008. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gcr07.weforum.org>

Как было упомянуто выше, доклады стали уделять внимание и состоянию того, что их составители назвали «частными институтами» (см. табл. 6). Их состояние для выбранной нами четверки стран показано на рис. 3.

Как видим, Польша лидирует по всем показателям, оценивающим различные стороны частных институтов, кроме показателя «Эффективность правлений корпораций». И несмотря на то что Казахстан опережает Украину по всем показателям, а России уступает лишь по показателю «Эффектив-

⁸ Nations in Transit 2008. Freedom House. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2008/NT-Methodology 2.pdf

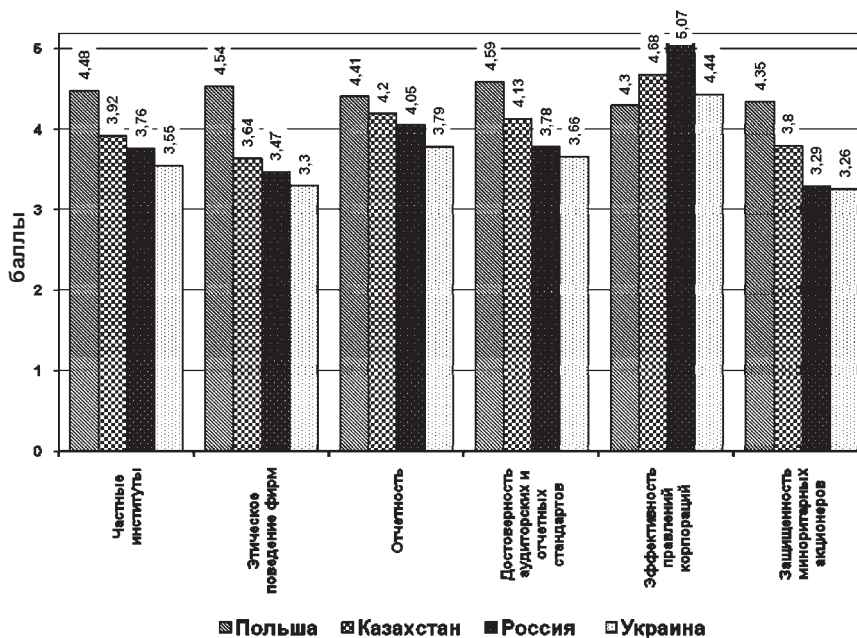


Рис. 3. Оценка частных институтов и их отдельных параметров (в баллах).

Источник: The Global Competitiveness Report 2008–2009. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gcr.weeforum.org/gcr/BarChart.htm>

ность правлений корпораций», обращает на себя внимание его опережение России, хотя и сравнительно незначительное по большинству показателей. Так что можно говорить о том, что «среднеазиатский уклон» здесь если и не отсутствует вовсе, то незначителен. Тем более что определяющие бизнес-среду институты в Казахстане далеко не самые худшие, в чем можно убедиться, обратившись к проекту Всемирного банка «Ведение бизнеса»⁹.

Оценивали респонденты ВЭФ и наиболее проблематичные факторы ведения бизнеса. Им предлагалось из 15 факторов выбрать пять, которые, по их мнению, в наибольшей мере затрудняют бизнес в стране, и ранжировать эти факторы по местам с 1-го (самый проблематичный) до 5-го включительно.

⁹ В последнем отчете «Ведение бизнеса–2009» Казахстан по агрегированному показателю «Легкость ведения бизнеса» занял 70-е место (всего ранжировалась 181 страна), опередив Польшу (76-е место), не говоря уже про Россию (120-е) и Украину (145-е) (Doing Business. Measuring Business Regulations. World Bank. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.doingbusiness.org/economyrankings>).

В итоге получилась картина, представленная в табл. 9, где по каждой стране выявлены факторы, оказывающие максимально угнетающее воздействие на бизнес-активность. При этом значение отражает процент ответов, взвешенный соответственно ранжированию (по каждой стране приводятся 5 наиболее проблематичных факторов).

Следует обратить внимание на то, что и в России, и в Казахстане первое место отводится коррупции. В то же время «Неэффективная государственная бюрократия» (компонента, явно тесно связанная с коррупцией) занимает 4-е место в России, а в Казахстане данному фактору отводится лишь 8-е место. Однако в Польше ему отведено 2-е место(!), тогда как украинские топ-менеджеры более всего озабочены политической нестабильностью.

Таблица 9. Наиболее проблематичные факторы для ведения бизнеса

Польша		Казахстан		Россия		Украина	
Фактор (место)	число ответов (%)	Фактор	число ответов (%)	Фактор	число ответов (%)	Фактор	число ответов (%)
Налоговые правила (1-е)	14,9	Коррупция (1-е)	16,2	Коррупция (1-е)	19,4	Политическая нестабильность (1-е)	15,4
Неэффективная государственная бюрократия (2-е)	14,6	Недостаточно образованная рабочая сила (2-е)	13,0	Налоговые правила (2-е)	14,8	Инфляция (2-е)	13,6
Неадекватная инфраструктура (3-е)	12,8	Налоговые правила (3-е)	12,9	Доступ к финансированию (3-е)	12,8	Налоговые ставки (3-е)	13,4
Ограничительное трудовое законодательство (4-е)	9,3	Налоговые ставки (4-е)	12,0	Неэффективная государственная бюрократия (4-е)	11,5	Коррупция (4-е)	8,8
Доступ к финансированию (5-е)	7,2	Неадекватная инфраструктура (5-е)	9,0	Налоговые ставки (5-е)	9,2	Доступ к финансированию (5-е)	8,5

Источник: The Global Competitiveness Report 2007–2008. World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gcr07.weforum.org>

В табл. 9 показано, что в качестве наиболее проблемных для бизнеса выступают институциональные факторы (коррупция, неэффективная государственная бюрократия, налоговые правила и т. п.), которые явно доминируют над чисто экономическими факторами (вроде инфляции). Это свидетельствует о том, что именно первые оказываются наиболее сильными тормозами модернизации, поскольку таковая, естественно, невозможна без благоприятной среды ведения бизнеса.

Развивая далее тему связи модернизации и состояния институтов, стоит последовательно рассмотреть, во-первых, качество государственных институтов на основе регулярных оценок эффективности государственного управления, а во-вторых, качество институтов с точки зрения легкости ведения бизнеса.

2. Качество государственного управления

«Государственное управление складывается из традиций и институтов, посредством которых осуществляется власть в стране»¹⁰.

2.1. Что оценивается?

Недавно Всемирный банк отмечал десятилетие проекта (1996–2006) измерения качества государственного управления в глобальном масштабе. Первоначально замеры делались раз в два года, однако начиная с 2002 г. они производятся ежегодно. Каждый раз публикация данных сопровождается подробным докладом, описывающим основы методологии анализа и основные полученные результаты¹¹. В 2007 г. авторы докладов — Д. Кауф-

¹⁰ Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996–2007. World Bank. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

¹¹ Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. Aggregating Governance Indicators // World Bank Policy Research Working Paper. 1999. No. 2195; *Iidem.* Governance Matters // *Ibid.* No. 2196; *Iidem.* Governance Matters II — Updated Indicators for 2000/01 // *Ibid.* 2002, No. 2772; Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002 // World Bank Economic Review. 2004. V. 18. P. 253–287; *Iidem.* Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004 // World Bank Policy Research Working Paper. 2005. No. 3630; *Iidem.* Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005 // *Ibid.* 2006. No. 4012; *Iidem.* Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2006 // Bank Policy Research Working Paper. 2007. No. 4280; *Iidem.*, Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2007 // *Ibid.* 2008. No. 4654.

ман, А. Краай и М. Мастрucci — ответили на критику их методов анализа¹². Как бы то ни было, на сегодняшний день этот проект является наиболее развернутым и глубоким анализом эффективности государства.

Не случайно ежегодные доклады вышеназванных экономистов называются «Государственное управление имеет значение» (*Governance Matters*). Это название перекликается со знаменитым высказыванием Д. Норта о том, что «институты имеют значение». И действительно, за 10 лет исследований было найдено немало доказательств тому, что во многом именно качеством государственных институтов объясняются успехи или неудачи стран в их социально-экономическом развитии¹³.

В рамках продолжающегося цикла исследований осуществляется оценка качества государственного управления по шести направлениям:

1. **Учет мнения населения и подотчетность государственных органов.** Данные показатели позволяют оценить, в какой степени граждане страны имеют возможность выбирать правительство, а также оценить такие аспекты жизни общества, как свобода слова, свобода объединений, наличие свободных СМИ.

2. **Политическая стабильность и отсутствие насилия.** Данное направление позволяет оценить существующие представления о степени вероятности дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия, в том числе терроризма.

3. **Эффективность работы правительства.** Оценка качества государственных услуг, качества работы государственных служащих, степени независимости государственных служащих от политического давления, качества выработки и реализации политики, надежности приверженности правительства заявленной политике.

¹² Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics // World Bank Policy Research Working Paper. 2007. No. 4149.

¹³ Было установлено, что когда государственное управление улучшается на одно стандартное отклонение, то доходы в длительном периоде увеличиваются втрое, а младенческая смертность сокращается на две трети. Поскольку одно стандартное отклонение лишь часть разрыва между лучшей и худшей страной, то это улучшение вполне достижимо. Если взять такой критерий как «верховенство закона», то одно стандартное отклонение составляет разрыв между Сомали и Кот-д'Ивуар, между Кот-д'Ивуар и Сальвадором, между Сальвадором и Италией с Ботсваной и наконец между Ботсваной и Великобританией. В случае «контроля коррупции» одно стандартное отклонение разделяет Экваториальную Гвинею и Бурунди, Бурунди и Литву, Литву и Чили, Чили и Финляндию (см.: A Decade of Measuring the Quality of Governance. Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators 1996–2006. Washington, D.C.: The World Bank. 2007. P. 1).

4. **Качество регулирования.** Оценка способности правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию.

5. **Верховенство закона.** Оценка степени уверенности различных субъектов в установленных обществом нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности эффективности принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов, уровня преступности и распространения насилия.

6. **Контроль коррупции.** Оценка распространенности использования государственной власти в корыстных целях, включая мелкие и крупные формы коррупции, а также степени «учета» государством интересов элиты и частных предпринимателей.

На рис. 4 приводится сравнение средних перцентильных оценок по всем этим показателям для ряда регионов мира в 2006 г. Как видно из рисунка, страны бывшего СССР (без стран Балтии) уступают всем прочим регионам мира по качеству государственного управления. Лишь по качеству регулирования этот регион занял предпоследнее место, минимально опередив Африку южнее Сахары.

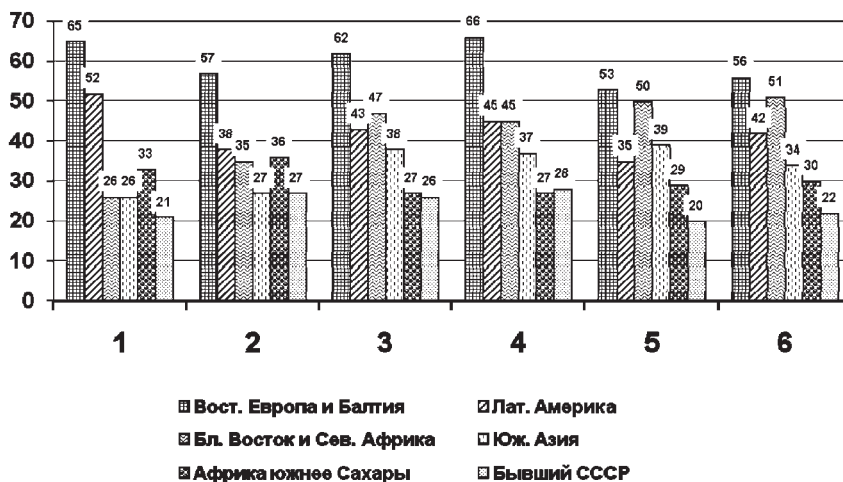


Рис. 4. Качество государственного управления в 2006 г. по показателям 1–6 (перцентили, среднее по региону).

Источник: World Government Indicators–2007. World Bank. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.govindicators.org>

2.2. Используемые источники и методология измерений

В докладе 2008 г. показатели государственного управления приведены для периода с 1996 по 2007 г.¹⁴ Они освещают положение дел для 212 стран и территорий. Для их получения задействованы 340 переменных, измеряющих восприятие государственной власти. Данные получены из 35 разных источников, предоставленных 32 организациями. Они отражают мнения десятков тысяч респондентов в различных странах и регионах мира, а также тысяч экспертов частных компаний, НПО и организаций государственного сектора.

С течением времени количество источников, используемых для каждого из основных индикаторов, увеличивалось. Это отражается в росте среднего количества источников, приходящихся на одну страну (с 6 в 1996 г. до 13 в 2007 г.). Благодаря этому росту источников доля стран, для которых оценки государственного управления строятся лишь на одном источнике, сократилось с 15 % в 1996 г. до 7 % в 2007 г.

Важным следствием этого расширения доступных данных стало то, что стандартные ошибки значений индикаторов государственного управления существенно снизились. В 1996 г. средняя (для всех стран и индикаторов) стандартная ошибка составляла 0,33. В 2007 г. стандартная ошибка варьировалась от 0,18 до 0,23 для 5 из 6 индикаторов, в то время как для политической стабильности она несколько выше, со значением 0,26 против 0,37 в 1996 г. (это отражает тот факт, что число источников данных для этого индикатора ниже).

Существенное снижение стандартных отклонений (в среднем оно составило $\frac{1}{3}$) иллюстрирует выгоды, выраженные в точности конструирования композитных индикаторов, основанных на расширении количества источников, включающих в себя столько информации, сколько возможно. Поскольку эти индикаторы включают информацию из многих источников, они дают большую точность, чем любой отдельный используемый в исследовании источник данных. За все временные периоды среднее стандартное отклонение данных из отдельных источников было существенно выше 0,6, с межквартильным диапазоном от 0,46 до 0,9. Другими словами, в среднем нынешний набор агрегированных индикаторов дает стандартное отклонение более чем в половину меньшее по сравнению с данными из любого отдельного источника.

В перечисленные выше шесть основных показателей агрегируется поток получаемой от множества респондентов информации. Для этого используется специальный статистический метод — модель ненаблюдаемых компонент¹⁵.

¹⁴ Kaufman D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VII...

¹⁵ Метод ненаблюдаемых компонент подробно описан в Приложении D в

Основное его преимущество заключается в том, что эти агрегированные индикаторы более информативны в отношении ненаблюдаемых характеристик государственного управления, чем любые индивидуальные источники данных. Более того, эта методология позволяет демонстрировать точность или неточность оценок государственного управления в каждой стране.

Процедура агрегирования прежде всего переформатирует (приводит к единой шкале) отдельные показатели из каждого используемого источника с тем, чтобы сделать их сравнимыми по всем источникам. Затем создается взвешенная средняя каждого из этих источников информации, для того чтобы получить тот или иной агрегированный показатель государственного управления. Веса же, придаваемые каждому источнику информации, как раз и основываются на оценках точности каждого источника, которые дает модель ненаблюдаемых компонент.

Идентифицирующее допущение в модели ненаблюдаемых компонент заключается в том, что любая наблюдаемая корреляция, например между двумя измерителями коррупции, вытекает из их общего, но явно ненаблюдаемого источника коррупции. Из этого предположения следует, что те источники данных, которые более тесно коррелируют друг с другом, дают более достоверную информацию относительно коррупции и, таким образом, им придаются большие веса¹⁶.

Единицы, в которых измеряются основные показатели качества государственного управления, следуют нормальному распределению со средним значением 0 и одним стандартным отклонением в каждом периоде. Это означает, что все оценки попадают в интервал значений от -2,5 до +2,5, причем большее число в этом интервале отвечает лучшему положению дел¹⁷. В результате представленные в проекте агрегированные оцен-

последней по времени из вышеперечисленных работ Д. Кауфмана, А. Краая и М. Мастрuzzi (*Kaufman D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VII... P. 97–100*).

¹⁶ Например, конструирование показателя «контроль коррупции» использует всего 25 источников данных, из которых 7 (или 28 %) представлено информаторами из бизнес-среды. Однако по указанной причине они получают несколько более высокий вес в общем весе этого показателя (не 28, а 35 %). Также повышается вес таких источников, как неправительственные организации. Они дают 16 % источников данных, но получают 21 % в общем весе показателя. С другой стороны, различного рода обзоры представляют 27 % источников данных, но получают вес 13 %. Процент источников данных, поставляемых организациями общественного сектора, почти равен их весу (соответственно 25 % и 26 %).

¹⁷ Эти границы соответствуют 0,005 и 0,995 перцентилей стандартного нормального распределения. Для очень небольшого числа случаев рейтинг какой-либо страны может выходить за эти границы, когда оценки из отдельных источников особенно высоки или особенно низки.

ки не дают информации о глобальных тенденциях в сфере качества государственного управления, но зато они информативны в том, что касается изменений в относительном положении страны с течением времени (см., напр., табл. 10).

В этой таблице представлены как страны, добившиеся наибольшего прогресса в деле обеспечения верховенства закона (положительный сдвиг не менее чем на 0,5), так и страны, допустившие максимальные провалы в обеспечении верховенства закона (отрицательный сдвиг не менее чем на 0,5).

Кроме того, в той же таблице в графе под заголовком «Согласны» приводится количество источников, доступных как в 1998, так и в 2007 г., чья оценка изменений в соответствующей стране совпадает с оценкой общего изменения. Дается также количество источников (тоже доступных как в 1998, так и в 2007 г.), которые либо утверждают отсутствие изменений (графа «Без изменений»), либо полагают, что изменения происходили, но в противоположном направлении (графа «Не согласны»). В последнем столбце подсчитаны доли источников, согласных с оценкой общего изменения в виде отношения «согласных» к сумме «согласных» и «не согласных». Как видно, средний «норматив согласия» по данному разделу равен 0,94.

Таблица 10. Существенные изменения по странам в сфере верховенства закона*

Страна	2007 (уровень)	1998 (уровень)	Изменение	Согласны	Без изменений	Не согласны	Согласны/ (согласны + не согласны)
Зимбабве	-1,67	-0,50	-1,17	9	0	1	0,90
Эритрея	-1,10	-0,22	-0,89	4	0	0	1,00
Венесуэла	-1,47	-0,69	-0,78	10	1	1	0,91
Боливия	-0,96	-0,30	-0,66	7	2	0	1,00
Кот-д'Ивуар	-1,54	-0,90	-0,64	6	2	0	1,00
Тринидад и Тобаго	-0,22	0,36	-0,59	6	0	1	0,86
Аргентина	-0,52	0,04	-0,56	9	2	1	0,90
Эстония	1,00	0,50	0,50	7	2	0	1,00
Таджикистан	-1,13	-1,75	0,61	3	3	0	1,00
Сербия	-0,57	-1,30	0,74	3	1	1	0,75
Грузия	-0,44	-1,18	0,74	4	2	1	0,80
Руанда	-0,65	-1,47	0,82	4	1	0	1,00

Таблица 10 (продолжение)

Либерия	-1,06	-2,07	1,01	3	1	0	1,00
Кирибати	0,84	-0,69	1,53	1	0	0	1,00
Средняя				5,43	1,21	0,43	0,94

* Жирным шрифтом выделены страны с наибольшими отрицательными изменениями.

Источник: Kaufman D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VII... P. 35.

Ранее утверждалось, что глобальные индикаторы качества государственного управления не дают информации о тенденциях глобальных средних, поскольку для удобства выбора единиц измерения предполагалось, что они равны 0 в каждом периоде. В то время как агрегированные индикаторы, несомненно, информативны в том, что касается относительного сравнения отдельных стран (или их групп) во времени, то для того чтобы оценить тенденции глобальных средних, необходимо вернуться к использованным отдельным источникам.

В табл. 11 показаны глобальные тенденции по одному из индикаторов («верховенство закона»). В ней приводится количество стран, охваченное тем или иным источником. Затем дается среднее по всем странам и источникам за соответствующий год. Для этого исходная информация была переформатирована для шкалы от 0 до 1. Далее следуют стандартные отклонения по странам для каждого источника. И, наконец, приводятся изменения по каждому из источников за соответствующий период и **t-статистика**, представляющая тестирование нулевой гипотезы, которая заключается в том, что глобальная средняя оценка не изменилась.

Таблица 11. Глобальный тренд средней оценки «Верховенства закона»
(данные за 1996 и 2007 г.)

Источник	Выборка	Среднее по выборке		Стандартное отклонение по странам		Изменение (1996–2007)	t-статистика
		1996	2007	1996	2007		
<i>CPIA</i> — Country Policy and Institutional Assessment	125	0,40	0,42	0,17	0,15	0,02	1,23
<i>DRI</i> — Global Insight Global Risk Services	106	0,71	0,81	0,20	0,17	0,10	3,86
<i>EIU</i> — Economist Intelligence Unit	120	0,49	0,53	0,27	0,24	0,04	1,30

Таблица 11 (продолжение)

Источник	Выборка	Среднее по выборке		Стандартное отклонение по странам		Изменение (1996–2007)	t-статистика
		1996	2007	1996	2007		
<i>GSC</i> — World Economic Forum Global Competitiveness Survey (организованная преступность/полиция/независимое правосудие)	94	0,57	0,60	0,21	0,19	0,03	1,18
<i>HER</i> — Heritage Foundation Index	153	0,57	0,46	0,23	0,19	-0,11	-4,05
<i>HUM</i> — Cingranelli Richards Human Rights Database and Political Terror Scale	155	0,60	0,40	0,35	0,42	-0,20	-4,54
<i>PRS</i> — Political Risk Services International Country Risk	140	0,72	0,63	0,23	0,22	-0,09	-3,53
<i>QLM</i> — Business Environment Risk Intelligence Financial Ethics Index	115	0,45	0,44	0,29	0,30	-0,01	-0,29
<i>WMO</i> — Global Insight Business Conditions and Risk Indicators	182	0,57	0,59	0,24	0,22	0,02	0,82

Источник: Kaufman D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VII... P. 37.

В целом же аналогичная оценка по всем остальным показателям не свидетельствует в пользу сколько-нибудь значимой тенденции к улучшению качества государственного управления в мире за представленные в таблице 12 лет. В течение этого периода среднее изменение в глобальных средних очень мало и составляет лишь 0,02 (напомним, по шкале от 0 до 1). При этом две трети (27 из 41) изменений — позитивны, но только одна треть изменений в любом из направлений значимо отличается от нуля в 90 %-ном доверительном интервале. Из этой одной трети (14 изменений) пять демонстрируют ухудшение, а 9 — улучшение. Эта весьма противоречивая картина позволяет предположить, что имеют место существенные разногласия даже относительно направления изменений в глобальной средней государственного управления. «В результате, — подводят итог авторы доклада, — мы с

осторожностью заключаем, что пока еще не имеется никакого убедительного свидетельства в пользу значительных улучшений в глобальном государственном управлении»¹⁸.

2.3. Межстрановые сравнения

Верховенство закона — важнейший институт, необходимый для успешной модернизации (именно поэтому в табл. 10 и 11 был представлен именно этот компонент государственного управления). «Проводя догоняющую модернизацию, государство развития обеспечивало защиту прав собственности всех без исключения субъектов экономической деятельности. Оно выстраивало эффективную судебную систему, стоящую на страже закона»¹⁹.

Поэтому, возвращаясь к выбранным нами ранее для анализа постсоциалистическим странам (Польше, Казахстану, России и Украине), а также добавив к ним Эстонию и Белоруссию, обратим внимание, в первую очередь, именно на раздел «Верховенство закона». Данные по нему за последний год обследований приведены в табл. 12.

Таблица 12. Оценка «Верховенства закона» (2007 г.)

Страна	Перцентильный ранг	Оценка	Стандартная ошибка	Количество источников
Эстония	84	1,00	0,13	17
Польша	59	0,28	0,12	18
Украина	28	-0,70	0,12	20
Казахстан	24	-0,83	0,12	19
Россия	17	-0,97	0,12	20
Белоруссия	12	-1,09	0,15	13

Источник: Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996–2007. World Bank. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp

Очевидно, что значительное количество обрабатываемых источников заметно изменило картину по сравнению с оценками ВЭФ. Как видим,

¹⁸ Kaufman D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VII... P. 24.

¹⁹ Красильщиков В.А. Модернизация: Зарубежный опыт и уроки для России// Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сборник статей и материалов. Вып.1. М., 2009. С. 93.

Казахстан и близко не стоит рядом с Польшей, а Украина опережает не только Казахстан, но и Россию. Единственно, что совпадает с оценками ВЭФ, — это безусловное лидерство Эстонии (Белоруссия в рейтинге глобальной конкурентоспособности ВЭФ не ранжирована).

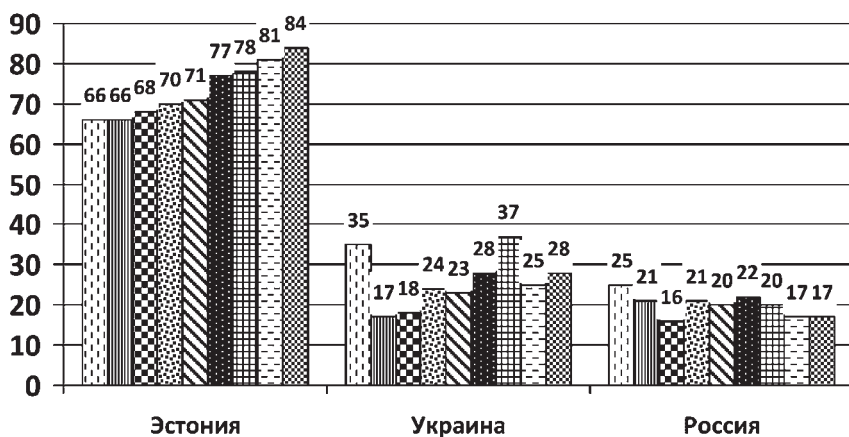
Принципиальное значение для оценки прогресса (и регресса) модернизации имеет динамика процесса. Если взять перцентильные ранги с самого начала наблюдений (1996 г.), то среди представленных на рис. 5 стран можно выделить факт некоторого сближения России и Белоруссии за последние четыре года, причем тренд первой был явно отрицательным, тогда как второй в целом положительным. Однако Казахстан последние три года стабильно опережает Россию.

В то же время рейтинг России и Белоруссии — крайне низкий, Украина опережает обеих. Опережает она и Казахстан, что также серьезно отличается от результатов ВЭФ. На рис. 6 проводится сопоставление Эстонии, как имеющей наибольший рейтинг, с Россией и Украиной.



Рис. 5. Динамика оценок «Верховенства закона» (перцентильный ранг) за период с 1996 по 2007 г.

Источник: Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996–2007. World Bank. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp



■ 1996 ■ 1998 ■ 2000 ■ 2002 ■ 2003 ■ 2004 ■ 2005 ■ 2006 ■ 2007

Рис. 6. Динамика оценок «Верховенства закона» (перцентильный ранг) за период с 1996 по 2007 г.

Источник: Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996–2007. World Bank. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp

Если же говорить о всех странах бывшего СССР, то здесь явно можно выделить три группы. Первая — «балтийская», явно лидирующая группа. Кроме упомянутой Эстонии, сюда входят Литва (перцентильный ранг 66) и Латвия (63). Обе последние страны, как видно, опережают Польшу и даже такого сторожила ЕС, как Италию (61). Балтийские республики бывшего СССР можно определить как почти завершившие институциональную модернизацию (Эстонию — и без оговорки «почти»).

Далее можно отметить группу с перцентильным рангом от 30 и выше. Возглавляет ее Грузия (44)²⁰. Заней следуют Армения (40) и Молдова (30). Однако институциональные улучшения в названных странах пока весьма и весьма неустойчивы, чтобы можно было говорить о проведении институциональной модернизации. В лучшем случае (например, в той же Грузии) заложены предпосылки таковой. Важно не только достичь более или менее высокой позиции, но и удерживать ее в течение ряда лет.

²⁰ Стоит подчеркнуть очень быстрый и значительный прогресс Грузии в оценках, полученных по разделу «Верховенство закона». В 2002 г. она имела 9-й (!) перцентильный ранг, в 2003 г. — 10-й. И затем — стремительное восхождение: 2004 (25), 2005 (28), 2006 (38).

Наконец, можно выделить страны, чей рейтинг выше 20, но ниже 30. В эту группу попадают Украина (28) и Казахстан (24). О них рано делать какие-либо выводы. Украина отличается большими перепадами, Казахстан только три последних года опережает Россию, но в целом ранг его невысок.

Россия, как уже отмечалось, теряет и без того низкий рейтинг. Она сближается с Белоруссией, которая, хотя и осуществила небольшие перемещения вверх, тем не менее по разделу «Верховенства права» входит, в сущности, в группу среднеазиатских государств. Так, например, она уступает даже Узбекистану (13), за которым выстраиваются Таджикистан (10), Киргизия (9) и Туркменистан (7). В целом страны с такими рангами (включая и Россию) вряд ли можно рассматривать как продвигающиеся по пути модернизации. Скорее наоборот. Это — страны с «провалившимися» правовыми институтами, противодействующими модернизации.

В этом плане показателен и другой индекс — Международный индекс прав собственности²¹. Составляется он из трех главных компонент:

1) правовая и политическая среда (независимость правосудия, доверие к судам, политическая стабильность, коррупция);

2) физические права собственности (защита физических прав собственности, регистрация собственности, доступ к займам);

3) право интеллектуальной собственности (защита интеллектуальной собственности, патентов, торговых марок, пиратство в отношении копирайта).

Оценка составляющих прав собственности проводится на основе оценок ВЭФ, качества государственного управления Всемирного банка, программы «Ведение бизнеса» Всемирного банка и некоторых других международных рейтингов. Шкала оценок — от 0 до 10 (более высокий балл отражает лучшее состояние прав собственности).

В табл. 13 даются как оценки индекса в целом, так и отдельных его компонент. Кроме того, из таблицы можно получить информацию о ранге (месте), который имеет каждая из представленных в ней стран.

Международный индекс прав собственности не включает, как видим, среднеазиатские страны бывшего СССР, а также Белоруссию. Однако нахождение России по показателю «правовая и политическая среда» на 102–104-м местах (вместе с Боливией и Бурунди) свидетельствует о провале модернизации в России в первое десятилетие XXI века.

В пользу этого вывода говорит и тот факт, что как по индексу прав собственности в целом, так и по каждой его компоненте российские показатели уступают средним значениям соответствующих показателей стран всех

²¹ International Property Right Index (IPRI). 2008 Report. Washington: Property Rights Alliance, 2008.

регионов мира, включая и такие регионы, как Ближний Восток и Северная Африка, Африка и Латинская Америка (табл. 14).

Таблица 13. Международный индекс прав собственности

Страна	Индекс		1*		2*		3*	
	Балл	Ранг**	Балл	Ранг**	Балл	Ранг**	Балл	Ранг**
Эстония	6,6	27	6,9	23	7,4	20–22	5,4	43–44
Литва	5,7	45–48	5,2	54–55	6,9	34–38	4,9	56–63
Латвия	5,3	54–57	5,5	46–47	6,3	44–47	4,2	75–78
Польша	5,3	54–57	5,1	56–59	5,1	82–85	5,7	37–39
Украина	4,3	83–84	3,9	87–89	4,8	94–99	4,3	73–74
Казахстан	4,2	85–87	4,2	79–82	5,6	65–68	2,7	106–107
Россия	4,0	92	3,2	102–104	4,9	90–93	3,9	82–85
Армения	3,8	96–99	3,9	87–89	5,6	65–68	1,8	115
Азербайджан	3,6	103–106	3,8	90–91	5,1	82–85	1,9	113–114
Молдова	3,4	109–111	3,3	101	5,0	86–89	1,9	113–114

* Компоненты индекса.

** Место среди 115 оцениваемых стран.

Источник: International Property Right Index (IPRI). 2008 Report. Washington: Property Rights Alliance. 2008. P. 22. 28–30.

Таблица 14. Средние значения Международного индекса прав собственности по всем странам и по регионам мира

Регион	Индекс	1*	2*	3*
Все страны	5,5	5,3	5,1	6,1
Северная Америка	6,7	7,2	6,0	6,9
Латинская Америка	4,6	4,0	5,4	4,4
Африка	4,5	4,3	5,0	4,1
Ближний Восток/Северная Африка	5,6	5,6	6,2	5,0
Западная Европа	7,6	7,7	7,8	7,5
Центральная и Восточная Европа (включая Россию)	4,7	4,6	5,6	3,9
Азия/Океания	5,9	5,5	6,6	5,5

* Компоненты индекса.

Источник: International Property Right Index (IPRI). 2008 Report. Washington: Property Rights Alliance. 2008. P. 32.

Андрей Заостровцев

**Модернизация и институты:
подходы к количественному измерению**

Препринт М-04/09

В авторской редакции

Корректор — Е.И. Васьковская

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 08.04.09
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.