DOI: 10.17976/jpps/2018.06.05

ВНЕШНЯЯ ПОМОЩЬ И КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ИЛЛЮЗИЙ

В.И. Бартенев

БАРТЕНЕВ Владимир Игоревич, кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики, МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва. Для связи с автором: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Бартенев В.И. Внешняя помощь и качество государственного управления: освобождение от иллюзий. – Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 67-79. https://doi.org/10.17976/jpps/2018.06.05

Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН.

Статья поступила в редакцию: 20.05.2018. Принята к публикации: 09.08.2018

Аннотация. В статье исследуется состояние научного дискурса по проблемам взаимовлияния внешней помощи и качества государственного управления в развивающихся странах. В первой части обобщены доводы исследователей, считающих, что внешняя помощь оказывает благотворное воздействие на государственные институты в странах-реципиентах. Во второй и третьей частях представлены контраргументы ученых, придерживающихся противоположной точки зрения, которые касаются либо негативных последствий предоставления внешней помощи как таковой, либо частных рисков использования специфических моделей ее доведения до бенефициаров. Особое внимание уделено объяснению разноголосицы мнений и обозначению наиболее перспективных направлений дальнейшего научного поиска. Сделан вывод, что амбивалентность оценок, содержащихся в эмпирических исследованиях, обусловлена не столько различиями в выборках статистических данных, сколько изъянами методологического свойства, создающими иллюзии корреляции. Готовность большинства ученых строить теоретические модели, претендующие на универсальность, вызывает сомнения из-за присущей им редукции и использования агрегированных данных по объемам официальной помощи развитию. Тем самым игнорируются, во-первых, значимые различия между видами, способами и каналами оказания помощи; во-вторых, потоки военной помощи и помощи в области безопасности, не соответствующие критериям официальной помощи развитию, которые играют все большую роль в укреплении государственности, и в-третьих, объемы от "нетрадиционных" доноров, таких как Китай, который не отчитывается перед Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития и не выставляет реципиентам политических требований. Способ преодоления указанных методологических изъянов видится не в насыщении перечня переменных, используемых в регрессионном анализе, дополнительными параметрами, а в изучении отдельных кейсов. Проводиться оно должно на основе методологии, нехарактерной для прикладных исследований в интересах агентств развития, с выдвижением новых, теоретически обоснованных гипотез, рассмотрением оказания помощи разными донорами в схожих страновых контекстах и объединением усилий девелопменталистов и специалистов, глубоко знающих специфику политических систем и культур в отдельных регионах.

Ключевые слова: внешняя помощь; государственное управление; государство-строительство; миростроительство; коррупция; прямая поддержка бюджета; неустойчивые государства.

Наступление XXI в. ознаменовалось заметным усилением интереса политического истеблишмента и экспертно-аналитического сообщества в ведущих странах Запада к проблемам государственного строительства. В укреплении государственности, казалось, найден ключ к обеспечению одновременно и социально-экономического развития, и безопасности. Как точно подметили А. Стиле (Амстердамский университет, Нидерланды) и Я.Н. Шапиро (Принстонский университет, США), на смену известной модели американского политолога Ч. Тилли, в рамках которой войны с внешними врагами обусловливали внутренний процесс формирования государств (*state formation*), пришла новая модель, где внутренние конфликты и нестабильность стали обусловливать усилия внешних акторов в сфере государствостроительства (*state-building*) [Steele, Shapiro 2017: 888]. Ключевыми объектами приложения усилий стали Афганистан и Ирак – главные фронты "глобальной войны с терроризмом".

Международные акторы преимущественно мыслили в русле неовеберианской, "институционалистской" парадигмы, отождествлявшей государство с его институтами, а государствостроительство – с их созданием или восстановлением после конфликта [Lemay-Hébert 2009]. Широкое распространение получили "технократические" подходы к государствостроительству, реализовывавшиеся под лозунгом "чем больше, тем лучше" [Political Economy of Statebuilding... 2017]. Главные элементы стратегий доноров – увеличение объемов финансирования, повышение качества обучения госслужащих, подготовки и оснащенности сил правопорядка и, в отдельных случаях, – обеспечение политически приемлемой дозы демократизации [Menkhaus 2010: 176].

Вопрос о том, какую роль сыграют внешние акторы в повышении качества государственного управления, в последние годы обрел дополнительную актуальность. С одной стороны, сказалось расширение потребностей в укреплении институтов на фоне "Арабского пробуждения", всколыхнувшего не только собственно арабский мир с его многочисленными глубоко разделенными обществами [Наумкин 2015], но и сопредельные регионы, в частности, государства Сахеля, и поставившего новые задачи перед ведущими державами, включая Российскую Федерацию. С другой стороны, новая парадигма закреплена в рамках глобальной повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., в том числе и в виде отдельной цели: "Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях".

В отечественной науке вопрос о роли внешней помощи в укреплении институтов государственности предметно в теоретическом плане пока не рассматривался. Исключение – подготовленное в рамках того же научного проекта, что и данная статья, исследование В.А. Кузнецова, послужившее отправной точкой для рассмотрения проблем государственности на Ближнем Востоке в свете теории социальных порядков [Кузнецов 2018]. В зарубежной же литературе к текущему моменту сформировался огромный пласт трудов по данной проблематике. Этот библиографический комплекс системно не обрабатывался российскими учеными, и уже одно это могло бы служить основанием для его обзора. Однако задача данной статьи сложнее: она состоит в том, чтобы не только обобщить представленные в литературе трактовки, но и выявить причины имеющихся принципиальных расхождений и обозначить направления дальнейшего научного поиска.

ПОМОЩЬ ВО БЛАГО: АРГУМЕНТЫ АПОЛОГЕТОВ

Вопрос о взаимосвязи внешней помощи и качества государственного управления в странах-получателях впервые возник в девелопменталистском дискурсе еще на рубеже 1960-1970-х годов на фоне роста интереса к институциональным теориям модернизации [Глазунова 2013: 142-143]. Спустя несколько десятилетий после запуска первых программ помощи ученые пришли к выводу, что экономический рост не панацея, и что обеспечить развитие, игнорируя вопросы функционирования социальных и политических институтов, невозможно.

Постепенно складывался консенсус относительно того, что по-настоящему эффективной помощь бывает лишь в государствах, соответствующих определенным критериям в части осуществления государственного управления. На начальной стадии он реализовывался в программах структурной адаптации, разработанных Бреттон-Вудскими институтами и подразумевавших предоставление помощи в обмен на выполнение *предварительных* условий в части проведения экономических реформ. К концу 1990-х годов под влиянием целого ряда исследований [Boone 1996; Collier et al. 1997; Dollar, Pritchett 1999] осознаны дефекты данных программ и сделан подкрепленный эмпирическими расчетами вывод, что внешняя помощь "работает" исключительно в государствах с эффективными политическими институтами. Потоки официальной помощи развитию (ОПР) стали перераспределяться в пользу "отличников" и в ущерб так называемым трудным партнерам – странам со слабыми институтами, в том числе затронутым вооруженным конфликтом. Впрочем, со временем этот подход также признали контрпродуктивным.

Другими словами, долгое время внимание ученых концентрировалось на том, какое влияние политические институты оказывают на эффективность помощи, в то время как обратная связь почти не исследовалась. Предметом рассмотрения она стала лишь в 2000-е годы, отмеченные ростом числа как теоретических, так и эмпирических исследований, часть из которых содержала попытки сделать обобщения на основе анализа статистических данных по ОПР по той или иной группе стран за конкретный период времени.

В самом общем виде точки зрения исследователей сводятся к двум полярным позициям. Сторонники первой отстаивают мнение, что получение помощи извне оказывает благотворное влияние на политические институты, тогда как приверженцы второй оценивают влияние как преимущественно негативное. Главный интерес представляет вопрос о механизмах влияния и тех причинно-следственных связях, обнаружение которых позволяло ученым выносить тот или иной "вердикт".

Представляется логичным вначале привести аргументы разнородной, но многочисленной группы "оптимистов".

Аргумент № 1. Помощь может сыграть ключевую роль в удовлетворении потребностей населения в базовых услугах (медицинском обслуживании, обеспечении водой и продовольствием и т.д.) – особенно в ситуации, когда потенциал государственных институтов ограничен – например, в постконфликтных условиях. Это теоретически способствует и укреплению легитимности правительства в стране-реципиенте.

Аргумент № 2. Внешняя помощь в форме оказания прямой поддержки бюджета позволяет обеспечить своевременную выплату зарплат государственным служащим (в том числе сотрудникам органов правопорядка, военнослужащим и т.д.) или же политическое "выживание" правительств, проводящих реформы [Gisselquist 2014].

Аргумент № 3. Укрепить потенциал государственных структур возможно посредством оказания технической помощи, нацеленной на повышение квалификации работников органов юстиции, правопорядка, финансового надзора, наращивания потенциала в области долгосрочного планирования, бюджетирования, нормотворчества и т.д. [Teskey 2005].

Аргумент № 4. Доноры могут выставлять достаточно жесткие условия странам-получателям, побуждая к проведению тех или иных реформ, повышению качества государственного управления и т.д. Тот же эффект достигается при использовании обусловленной помощи через поощрение "отличников". Ряд эмпирических исследований подкрепляет данную позицию [Svensson 2003; Tavares 2003], выявляя устойчивую позитивную корреляцию между объемами помощи и снижением уровня коррупции.

Аргумент № 5. Предусмотренный многими программами помощи контроль расходования средств международными донорами в теории может повышать подотчетность стран-реципиентов. При реализации современных версий оказания прямой бюджетной поддержки, где обусловленность фактически сведена к минимуму, всем участникам взаимодействия понятно, что помощь могут приостановить, например, в случае крупного коррупционного скандала.

Аргумент № 6. Если внешняя помощь оказывает положительный экономический эффект и приводит к повышению доходов и человеческого капитала, это создает условия и для повышения качества государственного управления в долгосрочной перспективе.

Гипотетически позитивный эффект – с точки зрения укрепления государственности – имеют по крайней мере четыре вида оказания помощи: прямая поддержка бюджета, оказание поддержки программ неправительственных организаций (НПО), обеспечивающих доведение базовых услуг до населения, проектное финансирование, а также техническая помощь. Вместе с тем результаты указанных эмпирических исследований нельзя считать однозначно достоверными как раз из-за предоставления обусловленной помощи. В 1990-е и 2000-е годы крупнейшими мировыми донорами – Бреттон-Вудскими институтами и США – помощь чаще предоставлялась странам с более развитыми институтами, и, соответственно, результаты регрессионного анализа отражали обратную причинно-следственную связь.

Игнорирование фактора обусловленности помощи в некоторых исследованиях, особенно выполненных по заказу тех или иных агентств содействия развитию или международных организаций, должно настораживать. В нем видится стремление "подогнать" результаты под заранее сформулированные политические выводы. К подобной оценке располагает и тот факт, что число исследований, содержащих более пессимистичную оценку влияния внешней помощи на институты управления, выше, равно как и степень проработанности в них аргументов.

ПОМОЩЬ ВО ВРЕД: КОНТРАРГУМЕНТЫ СКЕПТИКОВ

В научной литературе представлена масса доводов в пользу того, что внешняя помощь имеет иногда негативные последствия для укрепления институтов государственности. Часть аргументов носит общий характер и касается помощи как таковой, часть привязана к различным способам ее оказания и доведения до бенефициаров.

Контраргумент № 1. Внешняя помощь может создавать губительную зависимость страны-реципиента (измеряемую отношением объемов помощи к ВВП), подобную "ресурсному проклятью". Поскольку средства внешней помощи – это дополнительные финансовые ресурсы, не обращенные в доход государства через налоговые отчисления, они с большей вероятностью будут расходоваться нецелевым образом. М. Макгилври и О. Моррисси продемонстрировали, к примеру, что рост объемов внешней помощи ведет к увеличению объемов государственных расходов, которое никак не компенсируется увеличением других государственных доходов [McGillivray, Morrissey 2004]. Приток финансовых средств извне в виде помощи создает благоприятную среду для процветания мошенничества, коррупции [Alesina, Weder, 2002], погони за рентным доходом и неопатримониализма в политической элите стран-реципиентов [Brautigam, Knack 2004; Ahmed 2012]. Некоторые специалисты, например, С. Нэк, выявляют обратную зависимость между объемами помощи и качеством управления [Knack 2000]. У правительств стран-реципиентов, получающих дополнительные средства в виде помощи извне, меньше стимулов к повышению собираемости налогов и совершенствованию механизмов налогового контроля [Brautigam, Knack 2004].

Контраргумент № 2. Внешняя помощь, особенно в случае серьезной зависимости страны-реципиента, имеет тенденцию отрицательно влиять на подотчетность властных структур. Последние все больше нацеливаются на выполнение различных требований доноров и в меньшей степени прислушиваются к чаяниям граждан собственной страны. Эти требования легче игнорировать благодаря притоку дополнительных средств извне и уменьшению необходимости идти на какие-то уступки налогоплательщикам или законодателям, обладающим "правом кошелька". В конечном счете помощь может лишить правительства стран-реципиентов стимулов к укреплению институтов и подорвать общественный договор с населением [Moss, Pettersson, Walle 2006; Jones, Tarp 2016].

Контраргумент № 3. Процесс предоставления помощи зарубежным странам усложняет свободное перераспределение средств между статьями бюджета (*aid fungibility*) страной-реципиентом. Приток внешней помощи высвобождает часть заработанных государством средств для расходования не на развитие, а, например, на укрепление силовых структур, реализацию затратных "витринных", "статусных" проектов или на налоговые послабления для представителей элиты [Apodaca 2017]. Такая ситуация создает риски не только для доноров, но и для получателей помощи. В первом случае формируются условия для расходования средств помощи на цели, противоречащие интересам донора [McGillivray, Morrissey 2004]. Это, в сущности, главная причина неэффективности обусловленной помощи [Collier et al. 1997; Dollar, Pritchett 1999]. Выполнение конкретных условий, предъявляемых донорами при заключении соглашения с правительством страны-реципиента о предоставлении помощи, отнюдь не гарантирует того, что оно будет исповедовать те же принципы в областях, которые этим соглашением не регулируются. Во втором случае для стран-получателей помощи возникают дополнительные риски подрывания процесса укрепления государственности. Именно проблемой *aid fungibility* обусловлен риск того, что внешняя помощь будет способствовать "продлению жизни" неэффективных правительств, предоставляя им необходимые финансовые ресурсы для удержания власти [Dollar, Pritchett 1999].

Контраргумент № 4. Потоки внешней помощи традиционно отличаются высокой волатильностью и непредсказуемостью. Объемы помощи от того

или иного донора могут сокращаться на фоне изменений международной конъюнктуры, пересмотра стратегических приоритетов, в результате прихода к власти нового правительства или экономического кризиса. Проблема высокой волатильности и низкой предсказуемости внешней помощи, на решение которой страна-реципиент не способна повлиять, сокращает возможности властных структур развивающихся государств по осуществлению эффективного долгосрочного планирования и бюджетирования [McGillivray, Morrissey 2000]. Наличие же доступа к внешним ресурсам создает у лиц, принимающих решения, иллюзию "гибкости" доходной части бюджета, что повышает вероятность систематических нарушений бюджетной дисциплины [Brautigam, Knack 2004].

Контраргумент № 5. Приток ресурсов извне в виде помощи может нанести удар по бюрократическим институтам, поскольку наиболее талантливые и квалифицированные специалисты будут стараться либо занять должность, связанную с распределением внешней помощи, либо перейти на работу в негосударственные структуры, вовлеченные в процесс выполнения контрактов, финансируемых из средств ОПР [Dollar, Pritchett 1999; Moss, Pettersson, Walle 2006]. В обоих случаях произойдет "отток кадров", рискующий ослабить и без того не слишком эффективные бюрократические структуры.

Контраргумент № 6. Как и "ресурсное проклятье", зависимость от помощи порождает конфликты между группами интересов в странах-реципиентах, втягивая их в борьбу за ее распределение [Alesina, Weder 2002]. Уже с конца 1990-х годов общим местом в девелопменталистике стало признание того, что внешняя помощь, даже гуманитарная, политически не нейтральна и может способствовать эскалации насилия. Целый ряд исследований убедительно доказывает, что процессы государство- и миростроительства отнюдь не всегда комплементарны [Grävingholt, Gänzle, Ziaja 2009; Menochal 2009].

Контраргумент № 7. Улучшение институтов в стране-реципиенте посредством обусловленной помощи иллюзорно. Страны-получатели могут не проводить реформы или достаточно быстро сделать откат назад, поскольку доноры крайне редко применяют санкции за невыполнение поставленных условий. Причин тому несколько. Во-первых, доминируют стратегические, экономические и другие "эгоистические" интересы стран-доноров. Во-вторых, чиновники в агентствах содействия развитию и международных организациях предпочитают избегать введения таких санкций, боясь признать ошибочность изначального решения о выделении средств той или иной стране. В-третьих, доноры постоянно сталкиваются с "дилеммой доброго самаритянина", которую многие предпочитают разрешать в пользу нуждающихся в помощи развивающихся стран [Collier et al. 1997].

ПОМОЩЬ В ОБХОД ГОСУДАРСТВА: КЛЮЧЕВЫЕ РИСКИ

Некоторые способы предоставления внешней помощи несут в себе частные риски. В целом они так или иначе связаны с вопросом об оказании помощи *через* государственные структуры (*engaging*) или же *в обход* них (*bypassing*) – через НПО или частные компании. Для понимания этой дихотомии имеет смысл напомнить о проблеме управления рисками, которая приобретает специфическое выражение в государствах со слабым институциональным потенциалом и странах, затронутых вооруженным конфликтом.

Комитет содействия развитию ОЭСР (КСР ОЭСР) обозначает три типа рисков, с которыми приходится сталкиваться любому донору: *контекстуальные ри-*

ски (риски несостоятельности государства-реципиента, возобновления конфликта, возникновения гуманитарного кризиса и т.п.), которые доноры практически не контролируют, но которые можно минимизировать эффективным оказанием помощи; *программные риски* – риски недостижения заявленных целей программ помощи или причинения вреда вмешательством; *институциональные риски* – риски для организации, предоставляющей помощь, включая риски безопасности, коррупционные и репутационные[1]. Специфика "неустойчивых государств" состоит в том, что оказание им помощи изначально сопряжено с более высокими программными и институциональными рисками. В их числе – большая вероятность провала программы из-за ухудшения политической ситуации и нанесения вреда вмешательством; угроза жизням исполнителей, высокая вероятность нецелевого распределения средств из-за преобладания коррупции, репутационные риски, сопряженные с оказанием поддержки репрессивным режимам и т.д.[2]

В 1990-е годы доноры стремились ограничить взаимодействие с "трудными партнерами" и придерживались так называемого стандартного подхода, в основе которого лежали следующие принципы: 1) меньшие объемы помощи; 2) ориентация на проектный подход; 3) меньшие сроки вовлечения; 4) более узкий набор инструментов оказания помощи; 5) доведение помощи через НПО; 6) предоставление гуманитарной помощи и только потом переход к помощи развитию [Radelet 2004: 1]. Реализация такого подхода предопределяла большую волатильность и фрагментарность помощи "трудным партнерам", увеличивая нагрузку на и без того слабые институты.

Ведущие доноры нередко нанимают частные фирмы для оказания базовых услуг или технической помощи. Это явление А. Стиле и Я.Н. Шапиро метко назвали "государствостроительство по субподряду" [Steele, Shapiro 2017]. Такого рода "субподряды" чаще всего используются в наименее эффективных государствах, причем даже теми донорами, которые в целом предоставляют бо́льшую долю помощи через правительственные структуры [Dietrich 2013: 707]. Поскольку правительства в зонах, охваченных конфликтами, обладают ограниченным потенциалом и издержки на обеспечение безопасности повышают стоимость даже самых простых проектов, через коммерческих подрядчиков часто предоставляется больше помощи, чем правительству страны-реципиента напрямую [Steele, Shapiro 2017: 892].

С точки зрения содействия укреплению государственности такая ситуация чревата серьезными рисками. Во-первых, в "неустойчивых государствах", где мониторинг реализации проектов проблематичен, частные фирмы нередко завышают расценки на свои услуги, и в итоге бо́льшая часть ресурсов до развивающихся стран попросту не доходит. Во-вторых, частные подрядчики подотчетны только стране-донору. В-третьих, в случае, если часть базовых услуг предоставляется третьими сторонами, у населения страны-реципиента может возникнуть логичный вопрос, а в чем, собственно, состоит заслуга правительства и не означает ли передача функций на аутсорсинг зарубежным фирмам (или НПО) элементарного невыполнения своей части общественного договора? [Steele, Shapiro 2017: 888].

В какой-то момент доноры осознали риски. В 2007 г. под эгидой КСР ОЭСР разработали десять "Принципов эффективной деятельности в нестабильных

[1] OECD. *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success?* P.: OECD Publishing. 2011. P. 24-27.

[2] Ibidem.

государствах и ситуациях”[3]. В рамках их выполнения доноры чаще доводят помощь через государственные институты стран-реципиентов. Хотя такая стратегия снимает некоторые частные риски, она никак не устраняет, а в ряде случаев даже усугубляет риски общего характера, обозначенные во втором разделе статьи.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ: ИЛЛЮЗИИ КОРРЕЛЯЦИИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Чем же объяснить наблюдающуюся в литературе разноголосицу мнений?

Следует учитывать, что ученые строят объяснительные модели, основываясь на разных выборках данных. Это касается и изучаемых стран (как реципиентов, так и доноров), и временны*х* рядов, что усложняет процесс сопоставления результатов. Кроме того, сказывается гетерогенность группы стран-реципиентов, затрудняющая выявление универсальных закономерностей. По мнению ряда исследователей, внешняя помощь делает демократические страны более демократическими, а авторитарные – более авторитарными [Dutta, Leeson, Williamson 2013: 208].

Различия в потоках внешней помощи могут проявляться как в количественных параметрах (объемах помощи), так и в качественных (структуре помощи, распределении средств между различными способами и каналами, сроках реализации программ и т.д.). Так, С. Бразис из Университетского колледжа Дублина выявил, что внешняя помощь может вести как к снижению, так и к повышению качества управления. При незначительных объемах и низкой степени зависимости внешняя помощь оказывает позитивный эффект, но при значительном увеличении этих показателей имеет отрицательные последствия, причем “порог” для каждой страны будет свой [Brazys 2015: 12].

К. Окада и С. Самрет из Киотоского университета [Okada, Samreth 2012] пришли к выводу, что многосторонняя помощь результативнее в борьбе с коррупцией, нежели двусторонняя. Если многосторонние институты часто выставляют улучшение работы политических институтов и снижение коррупции в качестве условий оказания помощи, то национальные доноры, распределяя помощь, руководствуются своими стратегическими интересами, не обращая особого внимания на качество управления в странах-партнерах.

Не менее ощутимы различия и во влиянии разных видов двусторонних программ помощи, в том числе и тех, которые непосредственно затрагивают сферу государственного управления. У многолетних программ, нацеленных на поддержку демократических реформ, будут иные последствия, чем у краткосрочных программ повышения квалификации госслужащих.

Сказанное не только объясняет противоречия в выводах, содержащихся в эмпирических исследованиях, но и заставляет поставить под сомнение их результаты. Большая часть ученых, ставя вопрос (“внешняя помощь снижает или повышает качество управления в развивающихся странах?”), оперирует агрегированными данными по объемам помощи, что представляется методологически неправильным [Bourgignon, Gunning, 2016: 43]. Точно так же, как не существует абстрактного “государствостроительства”, не существует и абстрактной “внешней помощи”. В реальности есть сложнейшая паутина различных видов, каналов и финансовых инструментов помощи, использование которых оказывает разное воздействие на институты государственности в стране-реципиенте.

[3] OECD. *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. P.: OECD Publishing. 2007. URL: https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf (accessed 20.05.2018).

Это ставит перед исследователями дилемму выбора. *Вариант № 1* – продолжать претендовать на выявление неких универсальных закономерностей и, соответственно, идти по пути бесконечного усложнения набора переменных, "закладываемых" в регрессионный анализ. *Вариант № 2* – умерить амбиции и сделать ставку на применение метода анализа отдельных кейсов с глубоким погружением одновременно в изучение специфических особенностей политических систем и культур страны-реципиента и стратегий оказания помощи, выбираемых различными донорами.

На наш взгляд, первый путь контрпродуктивен, поскольку, используя его, исследователь рискует оказаться в плену иллюзий корреляции, по меньшей мере, по двум причинам.

Во-первых, применяя регрессионный анализ при изучении заявленной проблематики, ученые исходят из принципиальной возможности установить наличие статистически значимой взаимосвязи между внешней помощью и качеством управления. Такое допущение ведет к редукции. Улучшение или ухудшение качества управления в странах-реципиентах может на бумаге "следовать" за изменением объемов помощи, но в реальности быть следствием не только и не столько активности доноров, сколько иных эндогенных/экзогенных факторов, попросту не учитываемых в той или иной модели.

Во-вторых, степень применимости подобных количественных моделей ограничена ввиду того, что единственным источником данных по всем странам-реципиентам, используемых всеми без исключения исследователями, являются базы ОЭСР. Методология их формирования весьма специфична: они не учитывают, например, объемы программ военной помощи и помощи в области безопасности, не соответствующих критериям ОПР, которые во многих развивающихся странах играют решающую роль в укреплении государственности и которые активнее используются ведущими странами мира в условиях усиления дестабилизационных тенденций. В период, рассматриваемый большинством авторов процитированных работ, помощь – помимо "традиционных доноров" – оказывал ряд крупных государств, не предоставляющих соответствующую отчетность по ОПР в КСР ОЭСР, – страны БРИКС[4], Катар и др. В большинстве своем это как раз те государства, которые, в отличие от стран Запада, не сопровождают выделение льготных средств развивающимся странам выставлением политических условий. Под их влиянием страны – члены КСР ОЭСР и международные финансовые институты вынуждены смягчать собственные требования, чтобы оставаться "конкурентоспособными" [Hernandez 2017; Xiaojun Li 2017]. Учет этого фактора при изучении взаимовлияния внешней помощи и качества государственного управления требует пересмотра традиционных подходов к работе со статистическими данными.

Путь глубокого анализа отдельных кейсов кажется менее амбициозным, но это впечатление обманчиво, поскольку он более трудоемок. Безусловно, сам по себе метод изучения программ помощи, будучи рутинной практикой агентств содействия развитию уже на протяжении многих десятилетий, не является новым словом в рассматриваемой научной области. Однако, с нашей точки зрения, его ценность в конечном счете определяется нюансами применяемой методологии, которая радикально отличается в случае с фундаментальными и практико-ориентированными исследованиями.

[4] Единственное исключение – Россия, которая с 2011 г. предоставляет сведения по ОПР в КСР ОЭСР в соответствии с принятой методологией.

Агентства содействия развитию преимущественно озабочены оценкой эффективности реализуемых программ, соотносят их результаты с изначальными задачами и не ставят целью проверить ту или иную теоретическую гипотезу. При этом их сотрудники или законтрактованные внешние консультанты – в силу должностных обязанностей или установленных в "индустрии СМР" правил игры – вынуждены исходить из того, что внешняя помощь укрепляет государственность.

Академические же ученые, не связанные ограничениями, могут строить исследование иначе, выбирать любые территориальные и хронологические рамки, и, самое главное, угол зрения. Это позволяет производить типологизацию стран-реципиентов, оценивать, как влияет внешняя помощь на развитие политических систем не только в отдельно взятой стране, но и в макрорегионе, в сходных условиях, и – что особенно важно – как это влияние зависит от того, какие доноры предоставляют помощь и какие инструменты они используют, исходя из своих стратегических, экономических и иных интересов. Изучение кейсов на таких методологических основаниях по-настоящему эффективно в случае объединения усилий ученых различного профиля (в первую очередь девелопменталистов и специалистов), глубоко знающих специфику политических систем и политических культур в отдельных регионах.

Глазунова Е.Н. 2013. Теоретические аспекты содействия международному развитию: историческая ретроспектива. – *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. № 2. С. 126-146.

Кузнецов В.А. 2018. Проблема укрепления государственности на Ближнем Востоке в свете теории социальных порядков. – *Восток*. № 3. С. 6-24.

Наумкин В.В. 2015. Глубоко разделенные общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство. – *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. Т. 7. № 1. С. 66-96.

Ahmed F.Z. 2012. The Perils of Unearned Foreign Income: Aid, Remittance and Government Survival. – *American Political Science Review*. Vol. 106. No. 1. P. 146-165. http://www.doi.org/10.1017/S0003055411000475

Alesina A., Weder B. 2002. Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid. – *American Economic Review*. Vol. 92. No. 4. P. 1126-1137. https://doi.org/10.1257/00028280260344669

Apodaca C. 2017. Foreign Aid as Foreign Policy Tool. – *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.332

Boone P. 1996. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. – *European Economic Review*. Vol. 40. No. 2. P. 289-329. http://www.doi.org/10.1016/0014-2921(95)00127-1

Bourgignon F., Gunning J.W. 2016. *Foreign Aid and Governance: A Survey.* Economic and Development Institutions. Working Paper 16/10. 55 p. URL: https://edi.opml.co.uk/wpcms/wp-content/uploads/2017/06/EDI-PF-PAPER-10-Bourguignon-and-Gunning.pdf (accessed 24.09.2018)

Brautigam D., Knack S. 2004. Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. – *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 52. No. 2. P. 255-285. http://www.doi.org/10.1086/380592

Brazys S. 2015. Aid and Governance: Negative Returns? – *European Journal of Development Research*. Vol. 28. No. 2. P. 294-313. http://www.doi.org/10.1057/ejdr.2014.77

Collier P., Guillaumont P., Guillaumont S., Gunning J.W. 1997. Redesigning Conditionality. – *World Development*. Vol. 25. P. 1399-1407. http://www.doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00053-3

Dietrich S. 2013. Bypass or Engage? Explaining Donor Delivery Tactics in Foreign Aid Allocation. – *International Studies Quarterly*. Vol. 57. No. 4. P. 698-712. http://www.doi.org/10.1111/isqu.12041

Dollar D., Pritchett L. 1999. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. N.Y.: Oxford University Press. 160 p.

Dutta N., Leeson P.T., Williamson C.R. 2013. The Amplification Effect: Foreign Aid's Impact on Political Institutions. – *Kyklos*. Vol. 66. No. 2. P. 208-228. https://doi.org/10.1111/kykl.12018

Gisselquist R.M. 2014. Aid and Institution-Building in Fragile States: What do We Know? What Can Comparative Analysis Add? – *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 656. P. 6-21. https://doi.org/10.1177/0002716214546991

Gravingholt J., Ganzle S., Ziaja S. 2009. *Policy Brief: Concepts of Peacebuilding and State Building. – How Compatible Are They?* Berlin: German Development Institute. 12 p.

Hernandez D. 2017. Are "New" Donors Challenging World Bank Conditionality? – *World Development*. Vol. 96. No. 8. P. 529-549. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.035

Jones S., Tarp F. 2016. Does Foreign Aid Harm Political Institutions. – *Journal of Development Economics*. Vol. 118. P. 266-281. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.09.004

Knack S. 2000. *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis*. World Bank Policy Research Working Paper 2396. Washington, DC: World Bank. 44 p. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/200401468741328803/pdf/multi-page.pdf (accessed 17.09.2018).

Lemay-Hébert N. 2009. Statebuilding without Nation-building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutionalist Approach. – *Journal of Intervention and Statebuilding*. Vol. 3. No. 1. P. 21-45. https://doi.org/10.1080/17502970802608159

McGillivray M., Morrissey O. 2004. Fiscal Effects of Aid. – *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth*. Ed. by Addison T., Roe A. Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan. 336 p.

Menkhaus K. 2010. State Failure and Ungoverned Space. – *Adelphi Series*. Vol. 50. No. 412-413: Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives. P. 171-188. https://doi.org/10.1080/19445571.2010.515155

Menochal A.R. 2009. *State-Building for Peace: Navigating an Arena of Contradictions*. London: Overseas Development Institute. 4 p.

Moss T., Pettersson G., van de Walle N. 2006. *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State-Building in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: Center for Global Development. 28 p.

Okada K., Samreth S. 2012. The Effect of Foreign Aid on Corruption. A Quantile Regression Approach. – *Economics Letters*. Vol. 115. P. 240-243. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2011.12.051

Political Economy of Statebuilding: Power after Peace. 2017. Ed. by Berdal M., Zum D. Milton: Taylor and Francis. 416 p.

Radelet S. 2004. *Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals*. Washington, D.C.: Center for Global Development. 34 p.

Steele A., Shapiro J.N. 2017. Subcontracting State-Building. – *Small Wars & Insurgencies*. Vol. 28. No. 4-5. P. 887-905. https://doi.org/10.1080/09592318.2017.1323408

Svensson J. 2003. Why Conditional Aid Does Not Work and What Can Be Done about It. – *Journal of Development Economics*. Vol. 70. No. 2. P. 381-402. https://doi.org/10.1016/S0304-3878(02)00102-5

Tavares J. 2003. Does Foreign Aid Corrupt? – *Economics Letters*. Vol. 79. No. 1. P. 99-106.

Teskey G. 2005. *Capacity Development and State Builing: Issues, Evidence and Implications for DFID*. London: Department for International Development. 23 p.

Xiaojun Li. 2017. Does Conditionality Still Work? China's Development Assistance and Democracy in Africa. – *Chinese Political Science Review*. Vol. 2. No. 2. P. 201-220. https://doi.org/10.1007/s41111-017-0050-6

DOI: 10.17976/jpps/2018.06.05

FOREIGN AID AND QUALITY OF GOVERNANCE: SHATTERING ILLUSORY CORRELATIONS

V.I. Bartenev[1]

[1]*M.V. Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia*

BARTENEV Vladimir Igorevich, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor, Department of International Organizations and World Political Processes, Director of Center for Security and Development Studies, School of World Politics, M.V. Lomonosov Moscow State University. Email: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Bartenev V.I. Foreign Aid and Quality of Governance: Shattering Illusory Correlations. – Polis. Political Studies. 2018. No. 6. P. 67-79. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2018.06.05

Acknowledgements. The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

Received: 20.05.2018. Accepted: 09.08.2018

Abstract. This paper examines the current state of academic discourse on linkages between foreign aid and quality of governance in developing countries. The first section summarizes the arguments of the researchers who claim that foreign aid has a generally positive impact on the quality of institutional governance in the recipient countries. The second and third sections outline the counterarguments of scholars holding the opposite view. These counterarguments appeal either to general negative consequences of providing any resources in the form of foreign aid or to more specific risks related to certain aid modalities. Special attention is paid to explaining the cacophony of scholarly interpretations and to outlining the most promising trajectories for a future research. The conclusion is drawn that the ambivalence of empiric assessments stems not from the variations in data samples but from the methodological deficiencies generating illusory correlations. The willingness of most scholars to build abstract theoretical models of universal applicability raises serious concerns because of their inclination towards reductionism and the use of aggregated data on gross volumes of official development assistance. The latter factor leads to ignoring several parameters – first, substantial differences between aid types, instruments, modalities and channels; second, the flows of non-ODA military and security assistance which has been playing an increasingly important role in the international state-building efforts, and third, aid flows from emerging donors, particularly China, which neither report to the OECD DAC nor use policy conditionality. However, the methodological deficiencies should be eliminated not by oversaturating the quantitative models with extra variables and running complex regressions but by getting the most of qualitative case studies. Such studies should apply rather unusual – for reports commissioned by development agencies – methodology with making new theory-based hypotheses and examining assistance provided by different donors in several similar country contexts, while bringing together development scholars and area specialists with a deep knowledge of political systems and cultures in specific regions.

Keywords: statehood; failed states; fragile states; state-building; states of fragility; resilience; security-development nexus.

References

Ahmed F.Z. The Perils of Unearned Foreign Income: Aid, Remittance and Government Survival. – *American Political Science Review*. 2012. Vol. 106. No. 1. P. 146-165. http://www.doi.org/10.1017/S0003055411000475

Alesina A., Weder B. Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid. – *American Economic Review*. 2002. Vol. 92. No. 4. P. 1126-1137. https://doi.org/10.1257/00028280260344669

Apodaca C. Foreign Aid as Foreign Policy Tool. – *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 2017. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.332

Boone P. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. – *European Economic Review*. 1996. Vol. 40. No. 2. P. 289-329. http://www.doi.org/10.1016/0014-2921(95)00127-1

Bourgignon F., Gunning J.W. *Foreign Aid and Governance: A Survey*. Economic and Development Institutions. 2016. 55 p. URL: https://edi.opml.co.uk/wpcms/wp-content/uploads/2017/06/EDI-PF-PAPER-10-Bourguignon-and-Gunning.pdf (accessed 24.09.2018)

Brautigam D., Knack S. Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. – *Economic Development and Cultural Change*. 2004. Vol. 52. No. 2. P. 255-285. http://www.doi.org/10.1086/380592

Brazys S. Aid and Governance: Negative Returns? – *European Journal of Development Research*. 2015. Vol. 28. No. 2. P. 294-313. http://www.doi.org/10.1057/ejdr.2014.77

Collier P., Guillaumont P., Guillaumont S., Gunning J.W. Redesigning Conditionality. – *World Development*. 1997. Vol. 25. P. 1399-1407. http://www.doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00053-3

Dietrich S. Bypass or Engage? Explaining Donor Delivery Tactics in Foreign Aid Allocation. – *International Studies Quarterly*. 2013. Vol. 57. No. 4. P. 698-712. http://www.doi.org/10.1111/isqu.12041

Dollar D., Pritchett L. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. N.Y.: Oxford University Press, 1999. 160 p.

Dutta N., Leeson P.T., Williamson C.R. The Amplification Effect: Foreign Aid's Impact on Political Institutions. – *Kyklos*. 2013. Vol. 66. No. 2. P. 208-228. https://doi.org/10.1111/kykl.12018

Gisselquist R.M. Aid and Institution-Building in Fragile States: What do We Know? What Can Comparative Analysis Add? – *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 2014. Vol. 656. P. 6-21. https://doi.org/10.1177/0002716214546991

Glazunova E.N. Theoretical Aspects of International Development Cooperation: Historical Retrospect. – *Moscow University Journal of World Politics*. 2013. No. 2. P. 126-146. (In Russ.)

Grävingholt J., Gänzle S., Ziaja S. *Policy Brief: Concepts of Peacebuilding and State Building – How Compatible Are They?* Berlin: German Development Institute. 2009. 12 p.

Hernandez D. Are "New" Donors Challenging World Bank Conditionality? – *World Development*. 2017. Vol. 96. No. 8. P. 529-549. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.035

Jones S., Tarp F. Does Foreign Aid Harm Political Institutions. – *Journal of Development Economics*. 2016. Vol. 118. P. 266-281. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.09.004

Knack S. *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis*. World Bank Policy Research Working Paper 2396. Washington, DC: World Bank. 2000. 44 p. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/200401468741328803/pdf/multi-page.pdf (accessed 17.09.2018).

Kuznetsov V.A. Strengthening Governance in the Middle East in the View of Theory of Social Orders. – *Oriens*. 2018. No. 3. P. 6-24. (In Russ.)

Lemay-Hébert N. Statebuilding without Nation-building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutionalist Approach. – *Journal of Intervention and Statebuilding*. 2009. Vol. 3. No. 1. P. 21-45. https://doi.org/10.1080/17502970802608159

McGillivray M., Morrissey O. Fiscal Effects of Aid. – *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth*. Ed. by Addison T., Roe A. Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan. 2004. 336 p.

Menkhaus K. State Failure and Ungoverned Space. – *Adelphi Series*. 2010. Vol. 50. No. 412-413: Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives. P. 171-188. https://doi.org/10.1080/19445571.2010.515155

Menochal A.R. *State-Building for Peace: Navigating an Arena of Contradictions*. London: Overseas Development Institute. 2009. 4 p.

Moss T., Pettersson G., van de Walle N. *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State-Building in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: Center for Global Development. 2006. 28 p.

Naumkin V.V. Deeply Divided Societies in the Middle East: Conflict, Violence, and Foreign Intervention. – *Moscow University Journal of World Politics*. 2015. Vol. 7. No. 1. P. 66-96. (In Russ.)

Okada K., Samreth S. The Effect of Foreign Aid on Corruption. A Quantile Regression Approach. – *Economics Letters*. 2012. Vol. 115. P. 240-243. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2011.12.051

Political Economy of Statebuilding: Power after Peace. Ed. by Berdal M., Zum D. Milton: Taylor and Francis. 2017. 416 p.

Radelet S. *Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals*. Washington, D.C.: Center for Global Development. 2004. 34 p.

Steele A., Shapiro J.N. Subcontracting State-Building. – *Small Wars & Insurgencies*. 2017. Vol. 28. No. 4-5. P. 887-905. https://doi.org/10.1080/09592318.2017.1323408

Svensson J. Why Conditional Aid Does Not Work and What Can Be Done about It. – *Journal of Development Economics*. 2003. Vol. 70. No. 2. P. 381-402. https://doi.org/10.1016/S0304-3878(02)00102-5

Tavares J. Does Foreign Aid Corrupt? – *Economics Letters*. 2003. Vol. 79. No. 1. P. 99-106.

Teskey G. *Capacity Development and State Builing: Issues, Evidence and Implications for DFID*. London: Department for International Development. 2005. 23 p.

Xiaojun Li. Does Conditionality Still Work? China's Development Assistance and Democracy in Africa. – *Chinese Political Science Review*. Vol. 2. No. 2. P. 201-220. https://doi.org/10.1007/s41111-017-0050-6