Международная ассоциация институциональных исследований

Высшая школа экономики и менеджмента Донецкого национального технического университета

Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики, Россия, Москва

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

Донецк 2011

УДК 330.837

ББК У01
И 72

У монографії узагальнено результати досліджень членів Міжнародної асоціації інституціональних досліджень з інституціональна проблем ефективної держави

Для фахівців в галузі економічної теорії, інституційної економіки, викладачів, аспірантів і студентів а також для всіх, хто цікавиться даною тематикою.

Научные редакторы: Нуреев Р.М., доктор экономических наук, профессор
Дементьев В.В., доктор экономических наук, профессор

Авторский колектив:
Абрамов Ф.В.(3.6), Артемова Т.И.(3.2), Белокрылова О.С.(2.5), Волошенюк В.В.(3.5), Вольчик В.В.(2.4), Галабурда Н.К.(1.5), Гоголева Т.Н.(3.8), Гордон М.В.(1.4, 3.7), Гриценко А.А.(1.3), Дементьев В.В. (введение, 1.2, 2.6, заключение), Зимовец В.В.(1.6), Капогузов Е.А.(3.10), Кац И.С.(2.1), Кононова Е.Ю.(3.11), Левин С.Н.(3.4), Литвиненко Н.И.(3.5), Мажарова Л.А.(3.8), Малый И.И.(1.9), Мельник В.П.(3.3), Меркулова Т.В.(2.2, 3.11), Нуреев Р.М.(1.1),Оленцевич Н.В.(1.4, 3.7), Саблин К.С.(2.3), Сулейменова Г.К.(3.9), Сурцева А.А.(1.7), Чарахчян К.К.(1.8), Черкасова Т.П. 3.1).

И 72 Институциональные проблемы эффективного государства / Под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. – Донецк: ДонНТУ, 2011. – 372 с.

ISBN

В монографии обобщены результаты исследований членов Международной ассоциации институциональных исследований по институциональным проблемам эффективного государства

Для специалистов в области экономической теории, институциональной экономики, преподавателей, аспирантов и студентов а также для всех интересующихся данной тематикой.

ISBN

© Коллектив авторов , 2011

Введение

На рубеже XX и XXI столетий происходит постепенное переосмысление роли государства в экономике.

Началом этого можно считать доклад Всемирного банка «Государство в меняющемся мире», вышедший в 1998 г. «Эффективное государство, – говорится в этом документе, – жизненно необходимо для предоставления товаров и услуг, а также для создания правил и институтов, позволяющих рынкам процветать, а людям вести более здоровую и счастливую жизнь. Без этого невозможно устойчивое развитие, как в экономической, так и в социальной сфере» [31, с.6].

В определенном смысле знаковым событием явился выход в 2004 г книги известного философа и социолога Ф.Фукуямы. под примечательным названием «Сильное государство»[1]. В данной книге автор ставит своей целью показать, что построение сильного государства – одна из наиболее важных проблем мирового сообщества.

Новая установка на приоритет государства прозвучала в известном комментарии М. Фридмана, сделанном в 2001 г. Он заметил, что 10 лет назад указал бы для стран, осуществляющих переход от социализма, три слова «приватизация, приватизация, приватизация». «Но я ошибался, – продолжает он, – оказалось, что соблюдение законности важнее приватизации»[2].

Переосмысления проблемы государства и его значения для экономического развития является отражением целого ряда объективных процессов в мировом экономическом развитии.

Первое. «Провал» так называемого Вашингтонского консенсуса, делающего акцент на минимизацию роли государства и выведение его из экономических провесов (собственность, ценообразование, внешнеэкономическая деятельность и пр.) как основной фактор экономического развития.

Второе. Экономический рост в странах юго-восточной Азии, где взаимодействие государства и экономики имеет достаточно сложную конфигурацию, которая явно не вписывается в традиционные не-

[1] Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке.- М.: АСТ: АСТ МОСКВА: Хранитель, 2007. – 220 с.

[2] Цит. по: Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке.- М.: АСТ: АСТ МОСКВА: Хранитель, 2007. – С.41.

оклассические экономические теории и рецепты экономического успеха.

Третье. Мировой экономический кризис. В тех условиях, когда рыночные процессы в той или форме подвержены государственному регулированию, трудно говорить о том, что современный кризис это в чистом виде очередной кризис капитализма или рыночной экономики. Утверждение о том, что экономический кризис - это «кризис рынка» было уместным по отношению к кризисам XIX века или же по отношению к периоду «Великой депрессии», когда роль государства в экономическом развитии действительно была несущественной. Современный кризис в известной мере можно характеризовать как кризис системы государственного регулирования капитализма. Пусковым механизмом для возникновения кризиса стало снятие в США целого ряда ограничений на регулирование финансовых рынков, и деятельности банков в частности. Кроме того, непосредственным началом кризиса стало банкротство экономических структур, которые работали под прямым патронатом со стороны государства (американские ипотечные компании).

Четвертое. Последствия кризиса. Мировой кризис наметил определенный институциональный сдвиг в хозяйственном порядке большинства стран, им затронутым. Посткризисные процессы в мировой экономике сопровождаются усилением регулирующей роли государства в области внутренней экономической политики, а также расширением влияния государства в регулировании международных экономических отношений. Примечательно, что если в случаях кризисных ситуаций в 80-е и 90-е годы (Латинская Америка, Юго-Восточная Азия, Россия) общие рекомендации по стабилизации экономики сводились, так или иначе, к ограничению роли государства и либерализацию экономики, то теперь, когда кризис затронул национальные экономики развитых стран, характер рекомендаций носит прямо противоположный характер.

Пятое. Основным фактором экономического роста и обеспечения экономической конкурентоспособности в XXI веке стали инновации и технологические прорывы. Это невозможно без активной инновационной стратегии государства. «Изобретения и инновации не могли быть воссозданы на свободных рынках без вмешательства государства»,- отмечает Э.Райнерт[3].

[3] Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. – М.: Изд. Дом Гос. Ун-та –Высшей школы экономики, 2011, - С.119.

Роль государства в современной экономике далеко выходит за пределы, ограниченные устранением провалов рынка или источника инвестиционного или потребительского спроса. По сути дела в современном мире государство превратилось в важнейший фактор производства, не менее значимым, чем предпринимательство.

Экономическое развитие последних десятилетий показало, что общее, что объединяет все эффективно развивающиеся рыночные экономики, это не режим собственности, механизм ценообразования или структура рынков, а прежде всего, - эффективное государство или, в терминологии Ф.Фукуямы, «сильное» государство. Главная угроза экономической безопасности для национальных экономик это – это неэффективность государства и системы взаимодействия государства и бизнеса. Отсутствие эффективного государства - главное препятствие для повышения эффективности национальной экономики, экономического роста и инновационного развития.

Особенно актуальна проблема эффективного государства для постсоветского пространства и в частности для Украины.

Главный разрыв между Украиной и экономически развитыми странами заключается не столько в уровне потребления частных благ, а прежде всего в отсутствии качественных коллективных благах, доступных гражданам: от качественных законов, правоохранительной системы законов до общественных туалетов и вывоза мусора.

Изменение роли государства в экономическом развитии ставит целый ряд теоретических проблем, связанных с осмыслением такого феномена как государство. Вместе с тем, ответ на вопрос что такое эффективное государство, точнее, каким должно быть государство для того, чтобы быть эффективным, до настоявшего времени остается открытым. Как ни парадоксально, учитывая тот факт, что феномен государства существует уже более трех тысяч лет, мы знаем о законах его функционирования существенно меньше, нежели о законах рыночной экономики.

Как справедливо заметил Ф. Фукуяма, проблема состоит в отсутствии базовой концепции, охватывающей различные аспекты государственности, и в непонимании их связи с экономическим развитием[4].

[4] Там же, с. 19.

В настоящей книге авторы анализируют теоретические и прикладные аспекты проблемы эффективного государства с позиций современной институциональной теории.

Идея данной книге родилась в результате дискуссий и обсуждения проблемы эффективного государства, которые проходили в Киевском национальном экономическом университете в рамках международной научной конференции «Проблемы современной экономики и институциональная теория»

В 2010 г. В подготовке данной монографии приняли участие специалисты, работающие в области институциональной экономической теории из России, Украины и Казахстана.

В разделе 1 дается характеристика природы государства в современной институциональной экономической теории. В данном разделе рассматривается эволюция экономической теории государства, анализируются институциональные проблемы и институциональные границы эффективности государства, диалектика нормативного и позитивного анализа в познании природы государства, временные горизонты функционирования государства как социально-экономического и политического института общества и др.

Раздел 2 посвящен проблемам функционирования общественного сектора в современной экономике. Рассматриваются институциональные механизмы регуляции сектора общественных благ, методология и результаты экономических экспериментов в области сотрудничества при производстве общественных благ, особенности государства развития в разных институциональных условиях, институциональные ловушки и оппортунистическое поведение в процессе размещения государственных заказов, институциональная модернизация системы удовлетворения потребностей общественного сектора.

В разделе 3 рассматриваются проблемы эффективности государства и качества государственных институтов. Качество государственных институтов анализируется как фактор экономического роста. Рассматриваются проблемы взаимодействия государства и экономики в современной России в контексте конституционных институциональных изменений; проблемы коррупции и рентоориентированого поведения как нормы в современной экономике Украины; проблемы эффективности государственного управления экономикой и неоинституциональная теория государства, возможности использования неоинституционального подхода к оценке эффективности государственной экономической политики; вопросы построения эффективного

государственного управления в республике Казахстан. Анализируется европейский опыт дебюрократизации и возможности его применения на постсоветском пространстве, а также проблемы и перспективы развития электронного правительства в Украине на фоне мировых тенденций.

Надеемся, что представленная монография будет полезна всем, кто интересуются проблемами формирования эффективного государства.

Раздел 1. Природа государства в институциональной экономической теории

1.1. НОВАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ*

Сравнение производства частных и общественных благ, роли рынка и государства позволяет глубже понять различия между старой и новой политической экономией. Если в центре внимания старой политэкономии находилось производство материального богатства, то в центре новой – богатства нематериального. Если старая изучала, прежде всего, экономические процессы, то новая – политические. Впрочем, это не означает, что вопросы государственной политики были всегда чужды традиционной политической экономии. Однако подход к ним был несколько иным. Чтобы убедиться в этом, кратко напомним основные этапы развития политэкономии. Естественно, что при этом нас будет интересовать прежде всего "политическая" проблематика, понимание роли и функций государства в традиционной политэкономии.

1.Трактовка экономических функций государства в традиционной политэкономии.

Становление капитализма предопределило возникновение самостоятельной науки – политической экономии. В центре ее внимания первоначально находилась не сфера производства, а сфера обращения. Развитие мировой торговли способствовало повышению роли купечества. Выразителем его интересов стала первая школа, возникшая в политической экономии, – меркантилизм (XVI - XVIII вв.). В 1615г. **Антуан де Монкретьен (1575-1621)** публикует “Трактат политической экономии”, давший название новой науке.

В центре исследований меркантилистов находились проблемы торгового и платежного баланса. Меркантилисты не были пассивными наблюдателями, они пытались активно воздействовать на экономическую жизнь с помощью абсолютистского государства. Торговая буржуазия стремилась выдать свою точку зрения за национальный общегосударственный интерес. Протекционистская политика стала

* **© Р.М. Нуреев, 2011**

выражением временного союза дворянства и торговой буржуазии.

Распространение мануфактурного и становление машинного производства означали создание адекватной материально-технической базы капитализма. Классики политической экономии пытаются открыть источник капиталистического богатства уже не в сфере обращения, а в сфере производства. Однако в центре внимания даже лучших представителей классической политической экономии был не сам общественный процесс производства, а в основном лишь внешний его результат – капиталистическое богатство. А. Смит уделял наибольшее внимание условиям его производства и накопления, Д. Рикардо – распределения, С. де Сисмонди – потребления.

В отличие от меркантилистов, **Адам Смит (1723-1790)** в "Богатстве народов" (1776) подчеркнул значение государства, во-первых, в охране и защите частной собственности как от посягательств со стороны других членов данного общества, так и от зарубежных стран, и во-вторых, в производстве таких благ, которые не выгодны частным производителям. **Давид Рикардо (1772-1823)** посвятил свое основное сочинение анализу основ налогообложения (1817).

Однако в 30-е годы XIX в. либеральная доктрина разделяется на два направления: ***классически либеральную***, которая отстаивает свободу предпринимательства и невмешательства государства в экономику, и реформистскую, ***современно либеральную*** концепцию, которая не отказываясь от базовых либеральных ценностей ратует за активную роль государства. В главе второго направления и оказались И. Бентам, Дж. Милль, Дж. С. Милль. Либеральный реформизм был основан на вере в возможность постепенной и последовательной трансформации современного ему капитализма в более справедливое и гуманное общество путем разумного законодательства.

Джон Стюарт Милль (1806-1873) в "Принципах политической экономии" (1848) вплотную подошел к пониманию провалов рынка. В 1859 г. выходит его книга "О свободе", в которой определяются границы взаимоотношений государства и личности. В трактате "О представительном правительстве" (1861) Милль выступает с защитой принципа представительной демократии и обосновывает необходимость гарантии прав политических меньшинств. В многочисленных выступлениях в парламенте, в постоянных публикациях в печати Дж. С. Милль отстаивает необходимость расширения избирательного права, выступает как последовательный борец за равноправие женщин во всех областях. Эти идеи находит отражение в таких работах

как "Утилитаризм" (1863), "Угнетение женщин" (1869) и др.

Иеремия Бентам (1748-1832) считал, что гармония интересов ("арифметика счастья") возможна как результат разумного законодательства, поэтому он выступал как последовательный сторонник либеральных реформ в области законодательства. Он критиковал наследственную аристократию и боролся за дальнейшую демократизацию избирательного права. Он не был сторонником суровых мер наказания, полагая, что неотвратимость наказания важнее жестоких мер его осуществления. Его концепция общественной политики включала требования к обеспечению государством прожиточного минимума, безопасности, достатка и равенства. И. Бентам оказал большое влияние на Дж. Милля и Дж. С. Милля.

Карл Маркс (1818-1883) собирался анализировать экономические функции государства в условиях развитого капитализма в последней (так и не написанной) VI книге "Государство". Однако в целом ряде его работ содержится ряд глубоких и по-прежнему интересных мыслей о роли государства в период становления капитализма, исторической тенденции капиталистического накопления и причинах отмирания государства при коммунизме.

В заключении ещё раз подчеркнём, что именно в рамках либерального реформизма была поставлена проблема активного вмешательства государства в экономику как фактора прогрессивного развития. Правда, в то время под вмешательством государства в экономику имелась в виду не экономическая политика в современном смысле слова (кредитно-денежная, фискальная и т.д.), а законодательная деятельность, направленная на регулирование рабочего дня, условий безопасности труда, уровня минимальной заработной платы, а также вмешательство (при необходимости) в социальные конфликты. Эти идеи получают дальнейшее развитие в трудах представителей французского солидаризма и немецкого катедер-социализма, выступавших за сильное патерналистское государство. Однако не эти концепции определяли основное направление развития экономической теории.

2.“Экономикс”: разная оценка роли государства

По мере того, как борьба с феодальной идеологией уходила на задний план, философия хозяйства вытеснялась практическими рекомендациями. **Альфред Маршалл (1842-1924)** отвел государству более скромную роль. Его анализу посвящена лишь последняя, 5-ая

книга "Принципов экономикса" (1890). В ней освещаются традиционные вопросы налогообложения, хотя аспекты выбираются уже новые – проблема перемещения налогового бремени.

Критика вмешательства государства в экономику обосновывается в книге **Леона Вальраса (1834-1910)** "Очерки социальной экономии. Теории распределения общественного богатства" (1896). Автор выступает за минимальное государство, функции которого должны быть ограничены лишь производством общественных благ и контролем за монополиями. Такое ограничение экономических функций позволяет снизить уровень налогов, главными из которых, по мнению Л. Вальраса, должны быть налоги не на доходы, а налоги на собственность.

Итальянский экономист Уго Мацолла, исследовавший проблемы государственных финансов, фактически первым четко и ясно сформулировал природу общественных благ (1890). Уже в 1896 г. шведский экономист **Кнут Викселль (1851-1926)** показал, что разрыв между предельными частными и социальными издержками (MPC и MSC) может быть покрыт за счет налогов и государственных расходов, причем определить требуемое количество общественных благ можно лишь политическим путем – через голосование.

Четкое разделение на индивидуальные и общественные блага поставило перед учеными проблему их качественного различия, с одной стороны, и сложения в целях максимизации общественного благосостояния, с другой. Эта проблема была поставлена в "Курсе политической экономии" (1896-1897) **Вильфредо Парето (1848-1923)** и "Богатстве и благосостоянии" (1912) и "Экономической теории благосостояния" (1920) **Артура Сисиля Пигу (1877-1959)**, что дало импульс для разработки критериев оценки благосостояния в трудах Н. Калдора, Т. Ситовски, А. Бергсона, Э. Линдаля и др.

Однако подлинную революцию в экономической теории произвела опубликованная в 1936 г. “Общая теория занятости, процента и денег” **Джона Мейнарда Кейнса (1883-1946)**. С его именем связано рождение нового направления западной экономической мысли - кейнсианства, поставившего в центр внимания проблемы экономической политики государства. Кейнс отказывается от некоторых основных постулатов неоклассического учения, в частности от рассмотрения рынка как идеального саморегулирующегося механизма. Рынок, с точки зрения Кейнса, не может обеспечить “эффективный спрос”, поэтому стимулировать его должно государство посредством кре-

дитно-денежной и бюджетной политики. Эта политика должна поощрять частные инвестиции и рост потребительских расходов таким образом, чтобы способствовать наиболее быстрому росту национального дохода. Практическая направленность теории Кейнса обеспечила ей широкую популярность в послевоенные годы. Кейнсианские рецепты стали идеологической программой смешанной экономики и теории "государства всеобщего благоденствия" (welfare state).

С начала 50-х гг. **неокейнсианцы: Р. Харрод (1900-1978), Е. Домар (1914-1997), Э. Хансен (1887 - 1976)** и др. - активно разрабатывают проблемы экономической динамики и прежде всего темпов и факторов роста, стремятся найти оптимальное соотношение между занятостью и инфляцией. На это же направлена концепция “неоклассического синтеза” **Пола Энтони Самуэльсона (р. 1915)**, пытавшегося органически соединить методы рыночного и государственного регулирования. Современная версия теории общественных благ была сформулирована П.Э. Самуэльсоном еще в статье "Чистая теория общественных расходов" (1954).

Посткейнсианцы: Джоан Робинсон (1903-1983), Пьеро Сраффа (1898-1983), Николас Калдор (1908-1986) и др. - в 60-70-е гг. сделали попытку дополнить кейнсианство идеями Д. Рикардо. Неорикардианцы выступают за более уравнительное распределение доходов, ограничение рыночной конкуренции, проведение системы мер для эффективной борьбы с инфляцией.

Однако 70-е гг. стали периодом разочарования в кейнсианстве. Предлагаемые рецепты оказались недостаточно эффективными, чтобы остановить одновременное усиление инфляции, падение производства и увеличение безработицы.

Кейнсианская парадигма не сумела полностью вытеснить неоклассическую. Попытка объединить обе парадигмы в форме неоклассического синтеза не увенчалась успехом, так как не отличалась цельностью; она отрицала при анализе макроэкономических процессов то, из чего исходила в микроэкономике. Более того, в 70-80-е гг. новые направления неоклассики (монетаризм, новая классическая экономика, теория общественного выбора) заметно теснят кейнсианство.

3. Переосмысление роли государства в новой политической экономии

Развитие неоинституционализма способствовало переосмысле-

нию роли государства. В целом неоинституционализм довольно критически относится к этой роли, считая, что усиление государства способствует снижению экономической эффективности рыночного механизма. Именно против государственного вмешательства в экономику и была направлена теорема (1960) **Рональда Коуза (р. 1910)**. Однако неоинституционалисты понимают, что сложные формы обмена невозможны без активного участия государства, которое специфицирует права собственности и обеспечивает выполнение контрактов. Обладая этой важной монополией на применение насилия по отношению к взрослому населению, государство получает возможность перераспределять права собственности и в свою пользу. Более того, государство может порождать неэффективные институты, благодаря которым оно может присваивать значительную часть доходов общества. Поэтому появляются группы с особыми интересами, которые заинтересованы изменять "правила игры" в свою пользу, занимаясь поиском политической ренты (Э. Крюгер, 1974). К тому же само изменение старых институтов, а так же создание новых требует огромных первоначальных вложений, многие из которых были сделаны ранее и с трудом поддаются изменению. Дело в том, что на освоение этих правил игры люди уже затратили значительные ресурсы, и поэтому введение новых институтов не только требует дополнительных затрат, но и обесценивает уже имеющийся "институциональный" капитал. Возникает своеобразная зависимость от траектории предшествующего развития (path dependence problem).

Ни монетаристы, ни новые классики, критиковавшие кейнсианцев, не ставили под сомнение надежность самого механизма принятия политических решений. Этот недостаток пытались преодолеть сторонники сформировавшейся в 50-60-е гг. теории общественного выбора (Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, М. Олсон, Д. Мюллер, Р. Толлисон, У. Нисканен и др.). Критикуя кейнсианцев, представители этой теории поставили под сомнение эффективность государственного вмешательства в экономику. Последовательно используя принципы классического либерализма и методы маржинального анализа, они активно вторглись в область, традиционно считавшуюся сферой деятельности политологов, юристов и социологов, что получило название "экономического империализма". Критикуя государственное регулирование, представители теории общественного выбора сделали объектом анализа не влияние кредитно-денежных и финансовых мер на экономику, а **сам процесс принятия правительственных реше-**

ний.

Одним из основоположников теории общественного выбора является американский экономист Джеймс Макгилл Бьюкенен (James McGill Buchanan). В результате совместной работы с Таллоком в 1962 г. издается монография “Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии” – книга, которая заложила фундамент последующих научных исследований Бьюкенена и его единомышленников в области теории общественного выбора. Широкий резонанс в 1960-е годы вызвала книга К. Эрроу “Социальный выбор и индивидуальные ценности” (1-ое изд. 1951, 2-ое изд. 1963), в которой проводилась аналогия между государством и личностью. В противоположность этому подходу, Бьюкенен и Таллок в своей работе проводили аналогию между государством и рынком. Отношения граждан с государством рассматривались при этом согласно принципу “услуга за услугу” (quid pro quo)[1].

В 1960-е годы Бьюкенен публикует ряд работ по проблемам формирования экстерналий и производства общественных благ: “Фискальная теория и политическая экономия” (1960), статьи “Экстерналии” (1962, написана совместно с У.Стубблебином), “Экономическая теория клубов” (1965) и книгу “Общественные финансы в демократическом процессе” (1966). Именно эти идеи, получившие дальнейшее развитие в работе Дж. Бьюкенена “Границы свободы” (1975), способствовали распространению теории общественного выбора. После публикации этой работы популярность идей Бьюкенена среди ученых-экономистов резко возросла.

В 1985 г. выходит работа Дж. Бьюкенена, написанная с Дж. Бреннаном, – “Основания правил”. В ней обосновывается важность норм и правил во всех сферах жизни общества. Развивая аналогию с правилами игры, авторы книги сравнивают правила рыночного и политического порядков. Они углубляют понимание контрактных (договорных) основ общества, сравнивая политическую “игру по правилам” с “игрой без всяких правил” и анализируя их последствия. В этой книге ставится вопрос о возможности конституционной революции в демократическом обществе, которая должна привести к формированию конституционной экономики – экономики, способной остановить безудержный рост государственного аппарата, поставить его под контроль со стороны гражданского общества.

[1] О влиянии книги “Расчет согласия” на развитие экономической науки см. специальный выпуск журнала: The Cato Journal. – 1987. – Vol. 7. – № 2.

В 1986 году Бьюкенену присуждается премия памяти Альфреда Нобеля по экономике “за исследование договорных и конституционных основ принятия экономических и политических решений”.

4. Новая политическая экономия: предпосылки анализа

Каждая теория состоит из ядра и защитного слоя. Не составляет исключения и новая политическая экономия. К числу основных предпосылок следует отнести прежде всего:

- методологический индивидуализм;
- концепция экономического человека;
- политика как обмен.

Методологический индивидуализм. В условиях ограниченности ресурсов каждый нас стоит перед выбором одной из имеющихся альтернатив. Методы анализа рыночного поведения индивида универсальны. Они с успехом могут быть применены к любой из сфер, где человек должен сделать выбор.

Основная предпосылка теории общественного выбора состоит в том, что люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы, и что нет непреодолимой грани между бизнесом и политикой. Эта теория последовательно разоблачает миф о государстве, у которого нет никаких иных целей, кроме заботы об общественных интересах. Теория общественного выбора (public choice theory) – это теория, изучающая различные способы и методы, посредство которых люди используют правительственные учреждения в своих собственных интересах.

"Рациональные политики" поддерживают, прежде всего, те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы одержать победу на очередных выборах. Таким образом, теория общественного выбора пытается последовательно провести принципы индивидуализма, распространив их на все виды деятельности, включая государственную службу.

Концепция экономического человека. Второй предпосылкой теории общественного выбора является концепция "экономического человека" (homo economicus). Человек в рыночной экономике отождествляет свои предпочтения с товаром. Он стремится принять такие решения, которые максимизируют значение функции полезности. Его поведение рационально.

Рациональность индивида имеет в данной теории универсальное значение. Это означает, что все – от избирателей до президента – ру-

ководствуются в своей деятельности в первую очередь экономическим принципом, т. е. сравнивают предельные выгоды и предельные издержки (и, прежде всего, выгоды и издержки, связанные с принятием решений):

MB≥MC,

где MB – предельные выгоды (marginal benefit);

MC – предельные издержки (marginal cost).

Политика как обмен. Трактовка политики как процесса обмена восходит к диссертации шведского экономиста Кнута Викселля "Исследования по теории финансов" (1896). Основное различие между экономическим и политическим рынками он видел в условиях проявления интересов людей. Именно эта идея легла в основу работ американского экономиста Дж. Бьюкенена. "Политика, – пишет он, – есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов, кроме индивидуальных. На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике – соглашаются платить налоги в обмен на блага, необходимые всем и каждому: от местной пожарной охраны до суда"[2].

Сторонники теории общественного выбора рассматривают политический рынок по аналогии с товарным. Государство – это арена конкуренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места в иерархической лестнице. Однако государство – рынок особого рода. Его участники имеют необычные права собственности: избиратели могут выбирать представителей в высшие органы государства, депутаты – принимать законы, чиновники – следить за их исполнением. Избиратели и политики трактуются как индивиды, обменивающиеся голосами и предвыборными обещаниями.

Подход Дж. Бьюкенена может быть дополнен анализом коллективного действия[3], который предполагает рассмотрение явлений и процессов с точки зрения взаимодействия не одного индивида, а целой группы лиц. Люди могут быть объединены в группы по социальному или имущественному признаку, религиозной или партийной

[2] *Бьюкенен Дж.* Сочинения,М.: Таурус Альфа.1997. С. 23.

[3] Обобщающей работой является работа: *Stevens J.* The Economics of Collective Choice. Boulder, San Francisco. Westview Press. 1993

принадлежности. Наиболее важными для дальнейшего анализа будут процессы взаимодействия групп с особыми интересами, основу для коллективных действий которых составляет достижение некоторой единой цели (например, обеспечение клубного общественного блага)[4].

При этом мы можем даже несколько отойти от принципа методологического индивидуализма, предполагая, что группа может рассматриваться как конечный неделимый объект анализа, со своей функцией полезности, ограничениями и т.д. Однако более рациональным кажется подход к рассмотрению группы, как объединению нескольких индивидов с собственными функциями полезности и интересами[5].

Функционирование политического механизма, с данной точки зрения, рассматривается как процесс столкновения интересов групп, что стало предметом специального анализа Р.Хардина[6]. Реализация конкретных групповых интересов и будет результатом достижения согласия в рамках политического процесса. При таком подходе есть возможность использования политического процесса для достижения межгруппового согласия с целью извлечения дополнительных выгод.

Основная предпосылка сторонников теории общественного выбора состоит в том, что люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы, и что нет никакой непроходимой грани между бизнесом и политикой. Поэтому ученые этой школы последовательно разоблачают миф о государстве, у которого нет никаких иных целей кроме заботы об общественных интересах. "Рациональные политики", по их мнению, поддерживают, прежде всего, те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы победы на очередных выборах. Таким образом, теория общественного выбора попыталась более последовательно провести принципы индивидуализма, распространив их не только на всю ком-

---

[4] Общие черты и различия, существующие между основными подходами, подробно анализируются: *Reisman D.* Theories of Collective Action. Dowel, Olson and Hissch. N.Y. St Martin's Press 1990

[5]Подробнее см. *Олсон М.*, Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. – М.: Фонд экономической инициативы ФЭИ, 1995; Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция , социальный склероз. Новосибирск 1998; *Olson M.* Power and Prosperity. Outgrowing Communistic and Capitalist Dictatorship. Basic Books. 2000

[6] *Hardin R.* Collective Action. The Johns Hopkins University Press. 1991; *Hardin R.* One for All. The Logic of Group Conflict. Princeton University Press. 1995

мерческую деятельность, но и на государство.

Подход сторонников теории общественного выбора, как и подход Г. Беккера к проблеме человеческого капитала, исходит из того, что человеческое поведение подчиняется одним и тем же фундаментальным принципам. Люди максимизируют полезность (пытаются достичь наилучших результатов из возможных); стремятся к экономическому равновесию, учитывая при этом явные и неявные издержки (подобно тому, как это происходит на рынке товаров и услуг); и являются устойчивыми в своих базовых предпочтениях (предпочтениях, касающихся их основных фундаментальных потребностей).

5.Основные проблемы и структура теории общественного выбора.

Объектом анализа теории является общественный выбор в условиях как прямой, так и представительной демократии. Поэтому основными сферами ее анализа считаются избирательный процесс, деятельность депутатов, теория бюрократии, политика регулирования и конституционная экономика. В их разработке важную роль сыграли Дж. Бьюкенен, Д. Мюллер, У. Нисканен, М. Олсон, Г. Таллок, Р. Толлисон, Ф.А. Хайек и другие ученые. По аналогии с рынком совершенной конкуренции они начинают свой анализ с прямой демократии, переходя затем к представительной демократии как ограничивающему фактору.

Основные проблемы теории общественного выбора представлены в таблице 1. Она наглядно показывает, что мы будем двигаться от простого к сложному, анализируя экономическими методами разные аспекты современного политического устройства.

Главная терминологическая проблема, с которой столкнулся автор при подготовке курса по теории общественного выбора[7], – это проблема перевода и интерпретации на российской почве понятия "public choice". Этому термину не очень повезло на русском языке, и в разных изданиях его переводят по-разному: и как "государственный", и как "общественный", и как "социальный", и как "публичный". К сожалению, эти слова в русском языке имеют далеко не одинаковый смысл. В английском языке, когда говорят о public choice, имеют в виду, прежде всего, выбор избирателей, публики; а когда говорят public policy, имеют в виду ту сферу политического управления, которая контролируется обществом, публикой.

[7] Нуреев Р. М. Теория общественного выбора. М.: ГУ-ВШЭ"М.: 2005.

Таблица1

Основные проблемы и разделы курса теории общественного выбора

ПРОБЛЕМЫ	РАЗДЕЛЫ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА
1. Возможно ли построить справедливое коллективное решение?	Логика коллективных действий
2. Каким образом "измерить" мнение отдельных избирателей?	Процедура голосования
3. Почему голосование на основе принципа большинства не обеспечивает выявление действительных предпочтений общества?	Парадокс голосования
4. Как повлиять на сограждан с тем, чтобы принять нужное решение?	Манипулирование при голосовании
5. Каковы цели общественного благосостояния? (В интересах кого должно в первую очередь развиваться общество?)	Функции общественного благосостояния
6. Почему интересы потребителей одерживают верх в словесных спорах, но политику контролируют интересы производителей?	Группы особых интересов, лоббизм, логролинг
7. Как создать коалиционное правительство? Каковы причины устойчивости коалиций?	Многопартийные системы
8. Как люди получают выгоду с помощью политического процесса?	Экономика бюрократии, поиск политической ренты
9. Почему происходит извращение демократического идеала, а закон перерождается в произвол? Как предотвратить превращение демократии в авторитарный режим?	Конституционная экономика

Однако термин «публичный выбор» еще не прижилось в нашей стране, и мы в данном курсе будем вынуждены употреблять термин "общественный выбор", имея в виду не выбор обществом социально-экономического устройства, а выбор, который осуществляют граждане, народ. Мы избрали этот термин в противоположность термину «государственный», потому что в постсоветском пространстве по-прежнему государственная власть противостоит обществу, использу-

ется для контроля над ним, а нередко и для его подавления. Государственные структуры с трудом и неохотно делятся властью с гражданами. Они по-прежнему предпочитают творить свои дела секретно, за семью печатями. Секретность, как и раньше, выступает как противоположность публичности, гласности, является препятствием на пути становления открытого общества в нашей стране. Поэтому государственные служащие еще не стали слугами народа. Они служат начальству, а не гражданскому обществу, как на Западе civil servants. Если их и называют "слугами народа", то скорее в ироничном смысле.

6. Развитие предпосылок

Как и везде экономический империализм в политике проходит три основные этапа. На первом этапе мы видим стремительную оккупацию "вражеской территории". Традиционные для политологии понятия быстро переводятся на экономический язык. И кажется, что дело заключается лишь в частном приложении общеэкономических принципов (максимизирующее поведение, рыночное равновесие, устойчивость вкусов и предпочтений, соотношение предельных выгод и затрат и т.д.). На втором этапе, "захваченный материал" начинает сопротивляться. Дело в том, что математический инструментарий имеет собственную логику развития и часто внедряется без учета специфики данной науки. Для его адекватного применения требуется углубление, осмысление самих понятий экономической науки. Возникает проблема выбора между истиной и строгостью[8].

На третьем этапе осуществляется синтез первых двух. Возникает новое качество, которое хотя и показывает, что претензии экономики на роль универсальной науки несколько преувеличенны, тем не менее "вторжение" привело к рождению нового знания и взаимному обогащению обеих наук.

Есть и еще одно преимущество такого проникновения. Экономический империализм подкупает не только своей строгостью, но и преимуществами изложения: его легче изучать и пропагандировать. Более того, он помогает найти правильный выбор в стандартных ситуациях. Однако его применение предполагает углубление предпо-

[8] Действительно, как можно рационально объяснить участие людей в голосовании, когда легко подсчитать, что их влияние на исход выборов представляет весьма и весьма скромную величину (например, в России величина этого влияния в среднем избирательном округе, включающем около 500 тыс. чел. равна в среднем 0,0011). Алексеров Ф. Т., Ортешук П., "Выборы. Голосование. Партии". М.: "Академия",1995, с. 33.

сылок. В этом направлении наибольших успехов достигла конституционная экономика.

В центре внимание первого поколения теоретиков общественного выбора находились провалы государства. Джеймс Бьюкенен и Гордон Таллок в «Рассчёте согласия» (1962) исследуют свойства правительственных учреждений, которые разработаны гражданами, чтобы продвинуть их общие интересы (Парето оптимальность используется как нормативная точка отсчета в большой части экономики). Кеннет Эрроу (1951) включает Парето оптимальность как одну из аксиом, которая удовлетворяет идеальному набору учреждений. Это позволяет ему показать ограниченность демократических процедур, их манипулируемость (в условиях отсутствия диктатуры).

Дункан Блэк (1948) показывает, что исследование принципа большинства может также рассматриваться как нормативные поиски с целью определения условий, при которых принцип большинства может привести к равновесию.

Уильям Рикер в «Теории политических коалиций» (1962) и Мансур Олсон (Mancur Olson, 1932-1998) в «Логике коллективного действия» (1965) исследуют роль коалиций и особенности формирования групп интересов. Среди ранней классики фактически они были единственными исследовавшими политическое поведение.

Таким образом, основоположники теории общественного выбора в своих ранних работах показали отрицательное отношение к потенциалу демократии и её эффектам. Оказалось, что никакая процедура соединений индивидуальных предпочтений не была совместима с минимальным набором нормативных ограничений. Единственного равновесия просто не существовало. Маленькие группы с узкими интересами имели непропорционально большое влияние на результаты, несмотря на демократическую процедуру принятия решений. Правительственная бюрократия становилась слишком громоздкой и неэффективной, тогда как избиратели оставались неосведомленными даже о важнейших проблемах.

После формулировки исходных критических постулатов начался период эмпирической проверки моделей и гипотез. В его ходе выяснилось как и почему люди голосуют, как на практике осуществляется логроллинг и каковы плюсы и минусы этого процесса, каковы закономерности политических деловых циклов, как реально осуществляется поиск политической ренты. Удивительно, но оказалось, что большая часть литературы конца XX – начала XXI века по теории

общественного выбора подчеркивает положительную сторону деятельности правительств, помогает понять то, что фактически делают правительства и как люди стремятся рационально реализовать свой личный интерес в политике.

Большая часть экспериментальной литературы в экономике и общественном выборе может рассматриваться как проверка достоверности поведенческих предположений, сделанных в различных моделях (Хоффманом, Остром и Ходоком), то есть попытка определить, какие поведенческие предположения являются самыми разумными. Психология, социология, политическая наука и экономика исследуют различные аспекты человеческого поведения. Каждая наука ищет свой собственный способ описать модели индивидуального и социального поведения.

7. Становление и развитие теории общественного выбора в России

Действительно, в России на сегодняшний день уже имеются некоторые предпосылки для успешного развития теории общественного выбора. В 90-е годы переведен ряд классических работ теоретиков общественного выбора Дж. Бьюкенена (1997), Г. Таллока (1993 и 1997), М. Олсона (1995 и 1998), Р. Даля (1991, 1992, 2000), А. Ослунда (1996), В. Острома (1993), В. Ванберга (1995), К Эрроу (2004), Д. Мюллера (2007)[9], что создает неплохие предпосылки для создания учебного курса с использованием классических работ.

Специальная литература к отдельным темам чрезвычайно велика. В нашей работе акцент сделан на последних публикациях веду-

[9] ***Бьюкенен Дж.М.*** Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. // Бьюкенен Дж.М. Сочинения. М.: Таурус Альфа, 1997; ***Бьюкенен Дж.М.*** Конституция экономической политики // Бьюкенен Дж.М. Сочинения. М.: Таурус Альфа, 1997; ***Бьюкенен Дж.М., Таллок Г.*** Расчет согласия. Логические основания конституционной экономики // Бьюкенен Дж.М. Сочинения. М.: Таурус Альфа, 1997; ***Таллок Г.*** Новый федералист. М.: Фонд за экономическую грамотность, 1993; ***Олсон М.*** Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: Фонд Экономической Инициативы, 1995; ***Олсон М.*** Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. – Новосибирск: ЭКОР, 1998; ***Даль Р.*** Введение в экономическую демократию. М.: Наука, 1991; ***Даль Р***. Введение в теорию демократии. М.: Наука, 1992; ***Даль Р.*** О демократии. М., Аспект Пресс, 2000; ***ОслундА.*** Рентоориеитированное поведение в российской переходной экономике. - Вопросы экономики, 1996, № 8, с. 99-108; ***Остром В.*** Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М.: Арена, 1993; ***Ванберг В.*** "Теория порядка" и конституционная экономика. - Вопросы экономики, 1995, № 12, с. 86-95;Эрроу К. Коллективный выбор индивидуальные ценности. М.: ГУ-ВШЭ. 2004; Мюллер Д. Общественный выбор III.М.: ГУ-ВШЭ. 2007.

щих западных журналов и на вкладе российских исследователей. Большое внимание уделено ставшими классическими публикациям, а также истории разработки тех или иных проблем теории общественного выбора. Так, специальные публикации были посвящены 25-летию "Расчета согласия" (Дж.М.Бьюкенен, Г.Таллок, Д.Ли, 1987); 25-летию книги М. Олсона "Логика коллективных действий". (Р. Хардин, 1991); 20-летию выхода "Границ свободы" (Г. Дурден, С. Вилсепс, 1996); 30-летию теории клубов (Т. Сандлер, Дж. Чирхарт, 1997).

К сожалению, ни политики-практики, ни ученые, занимающиеся проблемами общественного выбора, так и не предложили сколько-нибудь развитых моделей перехода российского общества к демократии западного типа. До сих пор сохраняется довольно абстрактное представление о демократии как явлении, имеющем лишь одни достоинства. В этом смысле сложилось два направления: "западническое" и "славянофильское". Первое настаивает на прямом и некритическом переносе политических институтов западного общества на российскую почву, считая, что они универсальны по своей природе и применимы без исключения во всех странах. Второе, наоборот, исходит из принципиальной неприменимости западных подходов и политических институтов к российской действительности. К сожалению, и то, и другое направление рассматривает явления скорее с макро-, чем с микроуровня. Конечно, с птичьего полета хорошо видны отнюдь не все детали и процессы нашей бурной политической жизни.

В России растет интерес экономистов к этой проблеме. Такие журналы как "Вопросы экономики", "Вестник Московского университета (серия экономика)", "Мировая экономика и международные отношения", "Полис", "Экономика и математические методы", "Terra economicus", "Журнал институциональных исследований" регулярно публикуют статьи по актуальным вопросам теории общественного выбора. Интерес к проблеме федерализма способствовал переводу работ Г. Таллока и В. Острома. Начиная с 1997 года в России выходит специальный журнал "Федералист".

Серьезные обсуждения политико-экономических вопросов общественной политики стало возможно после перевода на русский язык работ Л. Мизеса, Ф. Хайека, Дж. Ролза, Б. де Жувенеля, Э. де Сото, Э. Чейре.

Традиционно вопросы регионального политического монополизма в экономической литературе рассматриваются в основном в

связи с проблемой федерализма. Исследование Тьебу[10] дало толчок к изучению влияния межрегиональной экономической конкуренции на оптимальный уровень предоставления локальных общественных благ. Поэтому в центре внимания современных исследователей, как правило, находится бюджетный (фискальный) федерализм[11], а также производство и распределение местных общественных благ[12]. Исследователи постсоветской России также анализируют, прежде всего, особенности межбюджетных отношений и подготовку бюджетной реформы[13]. Экономические основы политического монополизма, ещё не стали центральной проблемой. Политический монополизм изучается, прежде всего, на уровне всей страны. Попытка количественного определения административного веса в высшем руководстве СССР и России встречается, например, у С. Кордонского (2000). Он определяет иерархию административной власти, присваивая веса в соответствии с занимаемой должностью (которая складывается из уровней и форм деятельности). Однако такой расчет не отражает в полной мере значимость отдельных структурных подразделений и влияние их руководителей в современной рыночной экономике, так как базируется на подходе, возникшем в условиях административно-командной системы и сохраняющемся, по его мнению, в постсоветской России. Он далеко не в полной мере отражает и сложившиеся в 90-е годы административный ресурс глав субъектов Федерации и возможности присвоения политической ренты. Этот пробел восполняет литература, посвященная данной проблеме.

Под пристальным влиянием научного сообщества находится дея-

[10] *Tiebout C*. Economics of Federalism. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy, 64, October, 1956. P. 416-424

[11] *Стиглиц Дж. Ю*. Экономика государственного сектора. – М. 1997; *Watts R*. The Spending Power in Federal Systems: a Comparative Study / Institute of Intergovernmental Relations. Queen's University Kingston, 1996. Ch. 2.; *Barnes W. Ledebur L*. The New Regional Economics. The U.S. common market and the global economy. L. Sage Publications. 1998; *Slemrod J*. Federal Tax Policy in the real world. Cambridge University Press. 1999; *Журавская Е., Трунин И.* Фискальный федерализм / Working paper. 2000; *Микисон Дж.* Фискальный федерализм. Канадский опыт / Working paper. 2000; *Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ-ВШЭ, 2000.

[12] *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д. Э*. Лекции по экономической теории государственного сектора. – М.: Аспект Пресс, 1995.

[13] *Лавров А.М.* Развитие бюджетного федерализма в России / Working paper. 2000 ; *Lavrov A., Markushkin A*. The Fiscal Structure of the Russian Federation. Financial Flows Between the Center and the Regions. N.Y. East-West Institute M.E. Sharpe. 2001;

тельность государственного аппарата[14]. В числе наиболее активно обсуждавшихся проблем был и остается поиск политической ренты и его особенности в переходной экономике[15]. В 1995 году вышел реферативный сборник «Политическая рента в рыночной и переходной экономике», в который были включены рефераты статей: Таллок Г. «Виды ренты и ее присвоение» [1988]; Бьюкенен Д. «Извлечение ренты и извлечение прибыли» [1980]; Крюгер Э. «Благоприятные и неблагоприятные циклы экономического развития» [1993]; Бейзингер Б., Экелунд Р.Б., Толлисон Р.Д. «Меркантилизм как общество извлечения ренты» [1980]; Медема С.Д. «Еще один взгляд на проблему извлечения ренты» [1991]; Андерсон Т., Хилл П. «Приватизация общедоступных ресурсов: шаг вперед?» [1988]; Эйдс А., Вердье Т. «Политические институты, экономический рост и присвоение ренты» [1993]; Деватрипойнт М., Ролан Ж. «Преимущества постепенности и легитимности при переходе к рыночной экономике» [1992]; Ролан Ж. «Политэкономические проблемы трансформации системы собственности в Восточной Европе» [1994].

Проблема поиска политической ренты и коррупции вызывает особый интерес в отечественной литературе. Следует, прежде всего, выделить работы Я. Кузьминова[16], М. Левина и М. Цирик[17], В. Полтеровича[18], В. Радаева[19], А.Заостровцева[20], С. Афонцева[21] и др.

---

[14] См.: Российская повседневность и политическая культура: возможности, проблемы и пределы трансформации. Под ред. С. Патрушева. М.: ИСП РАН, 1996; Олейник А. Средства массовой информации и демократия (экономические предпосылки независимости электронных СМИ). – Полития. Вестник фонда "Российский общественно-политический центр", 1997, № 2; Олейник А. Н. Власть и рынок: исследовательская программа. М.: Институт экономики. 2009.

[15] См., например: Заостровцев А. Рентоориентированное поведение: потери для общества. – Вопросы экономики, 2000, № 5.

[16] Кузьминов Я. Тезисы о коррупции. М.: ГУ–ВШЭ, 1999.

[17] Левин М. Цирик М. Коррупция как объект математического моделирования. – Экономика и математические методы, 1998, т. 34, № 3, с. 40–61; Левин М. Цирик М. Математические модели коррупции. – Экономика и математические методы, 1998, т. 34, № 4, с. 34–55.

[18] Полтерович В. Факторы коррупции. – Экономика и математические методы, 1998, т. 34, № 3, с. 30–39.

[19] Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998.

[20] Заостровцев А. 1)Рентоориентированное поведение: потери для общества. – Вопросы экономики, 2000, № 5; 2)Экономический анализ политики: концепции теории общественно-

Всё более актуальными для России становится экономическая теория конституции, интерес к которой оживился после перевода на русский язык статей Дж. Бьюкенена (1993-1997), В. Ванберга (1995) , Я.-Э. Лейна (1998) и книг П. Козловски (1996, 1997, 1999). Среди работ, специально посвящённых этой теме следует выделить прежде всего публикации А. Заостровцева[22], П. Баренбойма, В. Лафитского и В. Мау[23].

В середине 1990-х годов на страницах ряда журналов прошла дискуссия по вопросам теории рационального выбора, в которой активно участвовали экономисты, социологи и политологи (Д. Грин, И. Шапиро, М. Фармер, Р. Швери, А. Шаститко и др.). Обсуждение вопросов выбора правил голосования стало возможным в результате перевода работ Ф. Алескерова и П. Ортешука, Р. Тагепера и М. Шугарта, Р. Даля и др. Большой эмпирический материал обобщён в препринтах серии WP7 «Математические методы анализа решений в экономике, бизнесе и политике», издающейся в ГУ-ВШЭ[24]. Интерес к проблемам федерального устройства потребовал перевода работ Г. Таллока и В. Острома. Вопросы общественной политики стали активно обсуждаться после перевода на русский язык работ Л. Мизеса, Ф. Хайека, Дж. Ролза, Б. де Жувенеля, Э. де Сото, Э. Чейре.

Таким образом за короткий период были созданы важные предпосылки для успешного развития теории общественного выбора не только в России, но и на всём постсоветском пространстве.

го выбора. СПб. 2008; 3)Теория общественного выбора:экономический анализ поиска ренты, бюрократии и диктатур. СПб. 2009 и др.

[21] Афонцев С. А. Политические рынки и экономическая политика. М.: 2010.

[22] Заостровцев А. П. Теория общественного выбора и конституционная политическая экономия. СПб. 2009

[23]Баребойм П. Д., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика. М.: 2003.

[24] http://www.hse.ru/org/hse/wp/wp7

1.2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВА*

Государство можно рассмотреть как организацию, которая должна произвести для членов общества фундаментальные коллективные блага: во-первых, законы и процедуры их соблюдения (общественный правопорядок); во-вторых, общественные блага и услуги, которые не могут быть созданы в частном секторе (дороги, услуги здравоохранения и образования и т.п.); в-третьих, регулирование и координацию экономической жизни в случае возникновения «провалов рынка».

Необходимость государства и его возможности в создании коллективных благ, а также направления деятельности государства достаточно описаны в экономической теории. Имеется обширная литература, посвященная роли и месту государства в экономической жизни общества. В настоящей работе в качестве предмета исследования будут выступать иные аспекты его деятельности. *Нас не интересует то, какие функции в экономике должно выполнять государство, как и то, какие инструменты (монетарные, фискальные, институциональные и пр.) при этом используются. Нас интересует, прежде всего, способность государства вообще выполнять какие-либо функции и использовать какие-либо инструменты экономической политики*.

Проблема, которая является предметом исследования в настоящей работе, заключается в следующем: обладают ли государственные агенты эффективной мотивацией к производству коллективных благ в соответствии с интересами их потребителей – членов общества[29].

Деятельность по созданию коллективных благ, как и всякая другая деятельность, связана с издержками. Готовность нести указанные издержки, а равно мотивация в создании коллективных благ для общества зависит от того, существует ли внешняя сила, способная (посредством применения положительных и отрицательных санкций) принудить государственных агентов к

[29] «Исследование мотиваций ответственных руководителей, а также политических, социальных, информационных и даже психологических трудностей, которым они подвергаются, должно быть отражено в труде об экономической политике с тем же обоснованием, что и бюджетный и денежно-кредитный механизмы» [7, с. 5].

*** © В.В. Дементьев, 2011**

санкций) принудить государственных агентов к несению издержек в пользу общества. Иными словами, то, в какой мере государственные агенты обладают мотивацией в создании коллективных благ, определяется системой власти, подчиняющей их поведение данной цели. Именно эта система власти и ее воздействие на выбор, мотивацию и поведение государственных агентов и будет являться предметом настоящего анализа. В отличие от проблемы власти, которой обладает государство, проблема власти «над» государством и ее влияния на мотивацию поведения государственных агентов остается относительно мало исследованной в рамках экономического анализа.

Ключевой вопрос общественной эффективности любой организации - не сколько ее внутреннее устройство, сколько система власти и влияния, которая существует над данной организацией и которая подчиняет ее поведение определенным целям. Эффективность экономики, например, в первую очередь определяется хозяйственной средой, под влиянием которой действуют фирмы, а уже во вторую - их внутренней структурой, т.е. тем, как распределена власть и менеджмент внутри предприятия. Какой бы ни была внутренняя структура политической организации, сама по себе, без эффективного внешнего влияния она не в состоянии произвести эффективные результаты. Причина – отсутствие мотивации в их создании. Подтверждением этого является сравнительный анализ политических структур в современном мире. За исключением трех базовых позиций: выборность власти, конкуренция политических партий на выборах и формальное разделение властей, политические институты не «имеют значения». С одной стороны, самые разнообразные формы политического устройства (парламентская и президентская республики, одно- или двухпалатный парламент, пропорциональные или мажоритарные выборы и т.п.) порождают схожие результаты. С другой стороны, однотипные формы политической организации имеют противоположные последствия.

Объект исследования в данной статье – государственная организация – выходит непосредственно за рамки экономической системы. Однако правомерность выхода экономического анализа за пределы собственно хозяйственных проблем и его использования для исследования таких объектов как государство, семья, преступность и т.п. в настоящее время является общепризнанной в экономической теории.

Частный интерес в политике и невидимая рука

В качестве предпосылок анализа будем исходить из выводов хорошо известных в современном экономическом анализе теории общественного выбора Д.Бьюкенен, Г.Таллок), теории коллективных действий (М. Олсон), а также институциональной теории государства (Д.Норт).

Государственную деятельность, в соответствии с методологическими предпосылками теории общественного выбора, как известно, можно свести к деятельности рациональных индивидов, принимающих решения в соответствии с принципом максимизации индивидуальной полезности[30]. Суть данных посылок формулируется следующим образом. Во-первых, в политической жизни, также как и в экономической, каждый ее участник преследует свои частные интересы, ищет индивидуальную выгоду. Во-вторых, государственный агент рассматривается в качестве рационального (экономического) человека, который в состоянии оценить индивидуальную выгоду и издержки от политической деятельности. Всякая деятельность, в том числе и политическая, будет осуществляться лишь постольку, поскольку получаемые предельные выгоды превышают предельные издержки, связанные с ее выполнением.

Что может дать реальные основания для посылки о доминировании частного интереса в деятельности государственных агентов?

Во-первых, нет причин утверждать, что существуют какие-либо специальные механизмы отбора, допускающие в сферу государственной деятельности только тех людей, которые в своей деятельности руководствуются непосредственно моральным долгом, имеющим целью создание коллективных благ для общества, а не частным интересом, направленным на максимизацию индивидуальной выгоды.

Во-вторых, нет оснований считать, что люди, попадающие в

[30] «Основная предпосылка теории общественного выбора состоит в том, что люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы, и что нет непреодолимой грани между бизнесом и политикой. Эта теория последовательно разоблачает миф о государстве, у которого нет никаких иных целей кроме заботы об общественных интересах. Теория общественного выбора *(public cchoicetheory)* – 'это теория, изучающая различные способны и методы, посредством которых люди используют правительственные учреждения в своих собственных интересах» [9, с. 454].

сферу государства, изменяют свою природу, добровольно отказываются от частного интереса и подчиняют свою деятельность интересам общества по моральным или иным соображениям.

В-третьих, мы можем проявить фантазию и поставить вопрос следующим образом: что было бы, или, как бы функционировали государственные агенты, если представить (принять гипотезу), что в своей деятельности они руководствуются индивидуальными интересами? Такая гипотеза вполне допустима, учитывая тот факт, что система политической демократии должна исходить из «презумпции виновности» власть имущих. Свободное правительство, как писал Томас Джефферсон, основано на подозрительности, а не на доверии.

В-четвертых. Достижение властных позиций в обществе требует от индивидов определенных издержек, в том числе денежных. Спрос на произвольную власть предъявляют те, кто готов нести издержки, необходимые для «захвата власти». Готовность нести указанные издержки зависит от величины выгод, которые может принести обладание властью. Иными словами, кто и какую цену готов платить за власть зависит от того, какие выгоды планируется извлечь в результате «захвата» власти. «Поскольку наибольшую цену за власть в институциональных системах, как правило, предлагают люди, чьи личные проекты требуют значительных изменений в поведении других граждан, все граждане могут рационально ожидать, что предоставленная самой себе власть будет использоваться не отвечающим их интересам образом», - замечают по этому поводу Бреннан и Бьюкенен [2, с.123].

Стремление к максимизации частного интереса в сфере государственной деятельности имеет свои особенности.

Первое. Если в сфере экономики частный интерес ограничивается формами денежного дохода (зарплата, прибыль, процент, цена), то в политической деятельности частный интерес имеет более широкий диапазон и включает в себя наряду с денежным доходом и другие мотивационные факторы. Такие мотивы, как стремление к власти, известность, честолюбие, признание, социальный статус, привилегированный доступ к общественным благам и т.п., не играющие большой роли в экономической жизни, имеют существенное значение в политической деятельности.

Второе. В политической сфере частный интерес носит относительно «скрытый», замаскированный характер. В отличие от биз-

неса *частный интерес в политике никогда не декларируется открыто.* Никто и никогда не склонен заявлять открыто, что целью его государственной деятельности (в качестве главы администрации, мэра, министра, начальника департамента, народного депутата и т.п.) является стремление максимизировать собственную выгоду: денежные доходы, собственность, власть, добиться известности и т.д. Как правило, декларируется обещание защищать и отстаивать общественные интересы и цели.

Третье. В отличие от экономической сферы в государственной деятельности особое значение приобретает извлечение рентных доходов или политико-административной ренты (или поиск ренты). Под «политической рентой» (в дальнейшем просто рентой) будем понимать совокупность индивидуальных благ, которые получает или может получить государственный агент, сверх денежных доходов и прочих благ, получаемых как непосредственный эквивалент его. Диапазон благ, которые входят в содержание политической ренты, чрезвычайно широк – от дополнительных денежных доходов и расширения возможностей в получении материальных благ, до различного рода благ нематериального порядка – власть, уважение и т.п. Возможность извлечения рентных доходов в политической деятельности носит не периферийный, случайный, преходящий характер, как в бизнесе, а является всеобщей и устойчивой тенденцией. При этом важно обратить внимание на тот момент, что *в политической сфере именно дополнительные блага, в виде ренты, играют решающую роль в качестве мотивов деятельности. Вряд ли кто-либо занимается политикой или стремится к занятию высоких постов в государственном управлении (должность министра, главы администрации, депутата парламента и пр.) ради более высокой заработной платы.* В сфере политической деятельности (в отличии от бизнеса) существует единственный способ максимизировать доходы (в краткосрочном периоде) – это максимизировать последние за счет ренты.

Четвертое. Безусловно, кроме непосредственного стремления к максимизации собственной выгоды, государственным агентом движут и иные мотивы. Сведение всех мотивов политической деятельности к мотивам частной выгоды есть упрощенная картина реальности. Вполне допустима ситуация, когда возможность получения благ для индивидуального потребления в той или иной форме не являются объектом частного интереса государственного агента.

Непосредственным мотивом политической деятельности в этом случае выступают *политические ценности*, как-то «служение интересам общества» или моральный долг.

Однако «интерес общества», или в нашем случае «интерес Украины», представляющий объект морального долга, за исключением ряда очевидных истин, есть не более чем *мнение частного лица* об этом интересе. Преследуя, отстаивая, защищая «интересы Украины», государственный агент, как правило, стремится реализовать лишь свое частное, индивидуальное мнение об этих интересах. В связи с этим, моральный долг как мотив поведения в известном отношении может рассматриваться как разновидность индивидуального интереса, поскольку отражает стремление реализовать *индивидуальные* представления о содержании общественного интереса. Индивидуальный интерес и общественный интерес (коллективное благо) совпадают здесь лишь субъективно, в представлении отдельного лица. Тот факт, что государственный агент в своей деятельности (по его мнению) «служит интересам общества» (пусть даже искренне) еще не гарантирует автоматически реальной пользы для этих интересов в результате его деятельности. Моральный долг, как мотив поведения, безусловно, отрицает узкокорыстный интерес, но руководство чувством долга не гарантирует от неэффективности и нереальности поставленных (в рамках долга) целей по отношению к действительным коллективным благам.

Таким образом, говоря словами Д.Юма, «при формировании любой системы правления и установления конституционных издержек и противовесов каждый человек предполагается плутом, и нет другого объяснения всем его действиям, кроме частного интереса. Через этот интерес мы должны управлять им, и заставить его, вопреки ненасытной жадности и амбициям содействовать общественному благу» [цит. по: 18, с.436].

Итак, интересы граждан (коллективные блага) и интересы государственных агентов (политическая рента) непосредственно не совпадают.

Для создания условий эффективной мотивации государственного агента необходимо, чтобы «разрыв» между индивидуальной функцией полезности государственного агента и общественной функцией полезности (интересом общества) заполнялся внешней властью над его поведением. Точнее говоря, «разрыв полезности» заполняется для государственного агента издержками (санкциями

как положительными, так и отрицательными), которые должно создать для него общество в случае деятельности, отклоняющейся от интересов граждан, и которые способны сдвинуть норму замещения в сторону общественных благ. Следовательно, необходима *«видимая рука» власти над государством со стороны общества.* Иными словами, проблему можно сформулировать таким образом: если отсутствует «невидимая рука»[31], то существует ли «видимая руки», способная направить частный интерес государственных агентов к общему благу?

Политический контроль граждан: мотивационные и информационные «провалы»

Заинтересованными лицами (или потребителями) по отношению к коллективным благам есть общество, точнее, его граждане. Ключевой вопрос состоит, следовательно, в том, обладают ли граждане достаточной мотивацией, а также источниками политической, экономической, идеологической власти, для того, чтобы осуществить указанное принуждение.

При последующем анализе будем исходить из общей экономической посылки, что «рядовые» граждане также есть рациональные люди, каждый из которых преследует собственные интересы и которые осуществляют выбор на основе сопоставления индивидуальных издержек и выгод от тех или иных действий.

Ресурсы власти, которыми обладают граждане по отношению к государству, представляют собой, во-первых, голоса избирателей на выборах, во-вторых, способность граждан к коллективным действиям как протестного характера, так и в защиту определенных политических сил, в-третьих, права власти по отношению к государственным агентам, которые закреплены в конституции и реализуются путем судебной процедуры, в-четвертых, такой фактор, как «общественное мнение».

«Готовы» ли граждане к тому, чтобы эффективно использовать имеющиеся в их распоряжении властные возможности для воздействия на государство и максимизацию общественных благ.

Осуществление власти над деятельностью государственных

[31]«У правила «невидимой руки» Адама Смита нет политического аналога», - замечает Дж. Бьюкенен [3, с. 20].

агентов требует определенных издержек. Мотивация в осуществлении власти возникает при условии, что данный гражданин как рациональный индивид получает выгоды от осуществления этого контроля, которые превышают издержки, с ним связанные.

Первая проблема в осуществлении власти над государством со стороны «избирателя» состоит в том, что эффективная мотивация, основанная на положительном соотношении предельных выгод и издержек, для него отсутствует.

«Хорошее государство» является для избирателей коллективным благом. Согласно теории коллективных действий для рядового избирателя, несмотря на общую ценность коллективного блага, предельные затраты, связанные с влиянием на их создание, как правило, превышают предельные выгоды. Поэтому мотивация в постоянном воздействии на государство и в контроле над его деятельностью у избирателя минимальна.

Суть проблемы заключается в следующем. Результатом деятельности государства являются коллективные блага, имеющие существенное значение для интересов избирателя. Однако, во-первых, коллективное благо – это такое благо, на которое не распространяется принцип исключительности[32]. Это означает, что если данным благом пользуется один человек, им могут пользоваться все. Особенность коллективного блага, таким образом, состоит в возникновении ситуации freerider (безбилетного пассажира или «зайца)», означающая возможность пользоваться данным благом, не неся издержки по его созданию. Другими словами, природа данных благ допускает, что рядовой избиратель может пользоваться ими независимо от того, нес он или нет издержки, связанные с его получением (контроль и воздействие на деятельность государства). Для каждого избирателя существует возможность стать таким freerider **(**«безбилетник») по отношению к коллективным благам, поскольку исключить из сферы действия законодательных актов (коллективное благо) тех, кто не участвовал в издержках, связанных с контролем над деятельностью государства, невозможно. Рядовой избиратель поэтому как рациональный человек, сопоставляющий свои издержки и выгоды, как правило, не склонен нести

[32] Напомним, что под коллективными благами понимаются такие блага, которые не могут быть представлены одному лицу так, чтобы не предоставить их в распоряжение всех других; или, другими словами, которые, будучи предоставлены одному лицу, могут быть предоставлены другим без дополнительных затрат [6, с. 94].

указанные издержки, поскольку доступ к благам возможно получить без каких-либо издержек. Во-вторых, значение влияния каждого отдельного избирателя на процесс деятельности государства исчезающе мало. На факт существования или же отсутствия коллективных благ издержки отдельного избирателя по контролю над государственными агентами повлиять не могут. Поэтому для избирателя как рационального индивида не существует прямой связи между своими издержками по воздействию на государство и коллективными благами как результатами деятельности последнего. Соответственно, как рациональный человек, максимизирующий выгоду, избиратель не склонен нести данные издержки, поскольку на наличие блага и его доступность его издержки влияние не оказывают. В-третьих, отсутствует взаимный контроль между избирателями за тем, кто и каким образом несет издержки, связанные с влиянием на государство. Это означает, что отсутствует внешний принудительный для избирателя механизм постоянного воздействия на государственных агентов.

По указанным выше причинам рядовые избиратели обладают также и ограниченной способностью к совместным организованным действиям по осуществлению воздействия на поведение государственных агентов. Или, иными словами, не обладают достаточной мотивацией, чтобы нести издержки ради создания и обеспечения функционирования организаций, которые способны влиять на принятие решений государственными органами[33].

В известном смысле, поэтому, можно утверждать, что «благо народа» как коллективное благо непосредственно никого не интересует, в том числе и сам «народ».

Следующий фактор, определяющий потенциал власти над деятельностью государства, связан с возможностями граждан получить объективную информацию о деятельности государственного агента и, далее, сформулировать критерии для оценки его деятельности.

Вместе с тем существует целый ряд причин, которые затруд-

[33]Указанная ограниченность мотивации граждан как рациональных индивидов проявляется во время выборов в виде известного феномена, который получил название rationalignorance (рациональное неведение), суть которого в том, что избиратели не готовы к тому, чтобы нести издержки ради получения объективной информации о депутатах и ее распространении. [15, с.37].

няют получение объективной информации о коллективных благах и оценку деятельности государства по их созданию. Это связано с характеристиками потребляемых коллективных благ, субъективными возможностями граждан в получении реальной информации и оценке на ее основе результатов деятельности государственных агентов, а также величиной трансакционных издержек на получение объективной информации.

Во-первых. Конечная оценка всякого блага осуществляется в процессе его потребления. «Потребление» же коллективного блага (особенно в виде законодательных актов) носит специфический характер. Его «качества» могут проявляться в течение достаточно длительного периода, а последствия для экономической и политической систем могут быть весьма разнообразны и противоречивы. Непосредственная же оценка созданного коллективного блага (в виде законов) «в реальном режиме времени» требует соответствующих квалификации и уровня знаний, которых рядовые граждане, как правило, не имеют.

Во-вторых. Существуют известные сложности с оценкой альтернативных возможностей или «упущенной выгоды» в принятии государственных решений, а точнее – с оценкой того, что можно было сделать в данной ситуации, то есть альтернативных результатов, которых можно было бы достичь при наличии этих же экономических ресурсов. В отличие от экономической сферы, где есть более или менее надежные показатели измерения «упущенной выгоды» при отказе от альтернативных вариантов использования имеющихся ресурсов, в политике этого непосредственно не видно. Оценка таких альтернативных возможностей требует специальной аналитической работы. На нее большинство граждан не способно.

В-третьих. Получение информации о результатах деятельности государственных агентов требует издержек, величина которых ограничивает мотивацию граждан в осуществлении действий, необходимых для получения такой информации. Поскольку рядовой избиратель, как правило, не склонен нести данные издержки, то основным источником информации о деятельности депутата выступает сама государственная организация или контролируемые ею средства массовой информации.

В-четвертых. Поскольку коллективное благо есть результат совместных действий со стороны органов государственного управления (парламента или органов исполнительной власти), то зачастую

сложно оценить вклад конкретного государственного агента в создание того или иного коллективного блага, являющегося результатом деятельности государственного органа в целом. Этим, в частности, обусловлена известная «размытость», нечеткость критериев оценки деятельности отдельных государственных агентов.

В-пятых. Ограниченная способность граждан выработать и сформулировать (путем голосования) общественную функцию благосостояния, которая могла бы выступить критерием оценки деятельности государства. За исключением ограниченного круга общественных благ, выгоды от которых и издержки на создание которых распределяются равномерно, найти такую функцию, по крайней мере, демократическим путем весьма проблематично. «Коллективы, где индивидуальные предпочтения различны, не могут … принять коллективного или группового решения. Согласно же Эрроу, такие группы не в состоянии выработать упорядоченное предпочтение, которое охватывало бы все возможные исходы, сами по себе являющиеся на уровне индивидов упорядоченными, непротиворечивыми и рефлективными» [4, с.427].

В силу указанных причин граждане не могут играть роль источника информации о производстве государственными агентами коллективных благ для общества. Поэтому в качестве такового выступает сама государственная организация. Сами же государственные агенты имеют мотивацию к искажению информации о результатах собственной деятельности.

Группы с особыми интересами

Как известно, результатом деятельности государства могут быть не только коллективные блага для всех, но также частные или клубные блага, представляющие интерес, выгоду, полезность только для ограниченной группы лиц. Например, нормативные акты, статьи законов, другие решения, связанные с предоставлением экономических (госзаказа, тарифов, цен и т.п.), политических, правовых и прочих льгот и преференций для определенных хозяйственных и политических групп.

В данном случае в отличие от интересов «рядовых» избирателей мы имеем дело с т.н. особыми интересами малых групп.

Круг ресурсов власти, которыми обладают группы с особыми интересами, иной, нежели чем ресурсы власти граждан, и зависит от характера группы. Сюда могут относиться возможности под-

держки при занятии должностей в структуре государственной власти; возможности предоставления руководящих постов в структуре политических партий, фракций и т.п.; денежные и материальные ресурсы; более широкие возможности ведения собственного бизнеса, с которым связан государственный агент (доступ к высокодоходным сферам бизнеса, к кредитам, монопольные возможности и т.п.); финансовая и организационная поддержка избирательной кампании; прочие возможности.

На первый взгляд, если сравнить эти ресурсы власти с ресурсами граждан, то для государственных агентов наиболее значимым ресурсом являются голоса избирателей, от которых напрямую зависят непосредственное обретение ими депутатского статуса или победа на выборах политической партии, которая контролирует исполнительную власть и членом которой является конкретный государственный агент. Поэтому складывается впечатление, что рядовые избиратели обладают большим потенциалом и более широкими объективными возможностями для контроля над государственной организацией, чем группы с особыми интересами. Однако противоречивость ситуации в том, что, с одной стороны, формально получение голосов избирателей является главным предварительным условием для получения политической ренты, с другой стороны, реальное получение голосов избирателей при проведении выборов невозможно без предварительного наличия определенных ресурсов (финансовых и организационных), получение которых, в свою очередь, невозможно без поддержки малых групп с особыми интересами. Таким образом, ресурсы, которыми обладают малые группы, могут являться предварительным условием для проведения избирательной кампании. «Всемогущее демократическое правительство, – писал Ф.Хайек, – именно вследствие неограниченности своей власти становится игрушкой в руках организованных интересов, ибо должно угождать им, чтобы обеспечить себе большинство» [Цит. по 9, с.467].

Воздействие на государство с целью получения исключительных прав и преимуществ, приносящих рентный доход, требует от групп с особыми интересами расходования денежных ресурсов. Рассмотрим теперь, в какой мере малые группы, обладающие особыми интересами, мотивированы (т.е. готовы нести издержки) к осуществлению контроля над государственными агентами.

Изменение условий деятельности в результате государствен-

ных решений может означать существенные выгоды для данной группы или же повлечь за собой существенные потери. Поскольку данные исключительные блага и реализуются внутри относительно малой группы, то здесь не возникает ситуации «безбилетника» – блага не будут реализованы или потерь невозможно избежать без активных действий и издержек со стороны каждого члена группы. Усилия и издержки каждого участника группы имеют существенно большее значение для достижения общего результата – исключительных благ. Для каждого члена данной группы предельные выгоды от воздействия на государственного агента будут превышать предельные издержки[34]. Отсюда существенно более высокий, чем у рядового избирателя, уровень мотивации и заинтересованности во влиянии на государственную власть с целью принятия выгодных решений и готовности нести издержки, связанные с данным влиянием [1, с.60-66].

Кроме того, малые группы имеют существенное организационное преимущество по сравнению с рядовым избирателем. Данное преимущество заключается в наличии внутреннего принудительного механизма, подчиняющего действия каждого своего члена общей цели данной организации. Поскольку группы с особыми интересами или уже представляют собой организованные структуры, или, ввиду своей немногочисленности, способны к самоорганизации, то они не только заинтересованы в том, чтобы нести издержки, но и способны осуществлять коллективные действия по воздействию на принятие государственных решений.

Различная экономическая природа благ (коллективных и исключительных) порождает различную степень мотивации и субъективной заинтересованности в контроле, в основе которой - сопоставление предельных затрат и выгод, связанных с таким контролем. В одном случае (рядового избирателя) характерно отсутствие субъективной заинтересованности и готовности к осуществлению контроля над государственными агентами; во втором случае, (группы, обладающие особыми интересами) имеет место существенно более высокий уровень мотивации и готовности (в виде большей органи-

[34]«Иной, - пишет М.Олсон, - будет ситуация в малых группах с одинаковыми интересами, поскольку здесь поведение каждого очень ощутимо влияет на достижение политических или других коллективных выгод, ведь в этом случае взнос является ощутимой долей нужных союзу средств» [10, с.174].

зованности и способности к коллективным действиям) к влиянию на государственную деятельность.

Именно с существованием групп с особыми интересами и их влиянием на государство М. Олсон связывал экономический спад и коррупцию в переходной экономике. По его мнению, «экономическое чудо» в Западной Германии и Японии после поражения фашизма во многом обязано тому факту, что как сами фашистские правительства, так и оккупационные власти союзников уничтожили большинство существовавших ранее в этих странах лобби и картелей. Напротив, после падения коммунизма общества, в которых начались преобразовательные процессы, буквально заполонили мощные лобби, которые представляли собой крупные предприятия и промышленные объединения, унаследованные от прежнего режима. «Полагаю, - писал он, - что это одна из наиболее серьезных причин того, что после падения коммунизма экономическая деятельность становилась иногда еще менее эффективной, чем прежде» [12, с.80].

Вместе с тем, контроль над государственными агентами со стороны групп с особыми интересами также имеет свои границы. Во-первых, возможности установления контроля над деятельностью государственной организации и подчинения его деятельности внешним интересам ограничены властными возможностями государственного агента. Суть проблемы состоит в том, что государственный деятель или политическая группа, к которой он принадлежит, могут обладать собственным потенциалом и ресурсами власти, достаточным для самостоятельного получения политической ренты. В этом случае можно говорить уже не о власти групп с особыми интересами над поведением государственных агентов, а доминирующей власти государственных агентов над последними и использовании этой власти для извлечения ренты за счет указанных групп. Во-вторых, условием, определяющим властный потенциал, который дает возможности для получения политической ренты, является степень монополизации (или конкуренции) в предложении для государственных агентов ресурсов получения ренты со стороны групп с особыми интересами, с одной стороны, и, с другой стороны, в «спросе» на данные ресурсы со стороны государства. Поскольку государственная организация по определению представляет собой закрытую монополию, то властные позиции государственных агентов всегда будут сильнее, чем позиции групп с особыми

интересами, конкурирующими за влияние на государство.

Государство как группа с особыми интересами

Таким образом, можно констатировать тот факт, что возможности установления власти и контроля над деятельностью государства со стороны потребителей коллективных благ (общества) являются ограниченными.

Данная ограниченность вытекает, во-первых, из природы коллективных благ и связана с особенностями мотивации граждан и ограниченной способностью последних к коллективным действиям; во-вторых, влияние граждан на государственных агентов конкурирует с действиями малых групп, которые обладают сравнительными преимуществами в виде мотивации, способности к коллективным действиям и возможностями в получении информации; в-третьих, асимметрия власти ограничивает также и возможности контроля и влияния на государство со стороны групп с особыми интересами**.** Таким образом, можно констатировать факт, что наряду с отсутствием «невидимой руки», также отсутствует и эффективная «видимая рука» власти общества над государством, способная подчинить его действия интересам своих граждан.

Следствием является ограниченные возможности общества в принуждении государственных агентов к производству коллективных благ в интересах общества.

В целом, если сравнить контроль над менеджментом предприятия и менеджментом в государстве, то можно отметить следующие различия.

Деятельность топ-менеджмента предприятия осуществляется под контролем множества источников власти: рыночная конкуренция и основанный на ней контроль потребителя, контроль собственника активов (акционеров), контроль со стороны фондовых рынков и рынков корпоративного контроля, контроль трудового коллектива предприятия, финансовый контроль со стороны банков и других организаций, предоставляющий кредит предприятию, контроль со стороны государства. Властное поле, в котором функционируют государственные агенты и которое способно ограничивать и направлять их деятельность в соответствии с общественными целями, гораздо более ослаблено по сравнению с экономической сферой.

В отличие от предприятия для государственного менеджмента:

контроль собственника отсутствует (по определению), контроль со стороны потребителя коллективных благ (общества) носит дискретный характер (от выборов к выборам), отсутствуют фондовые рынки, способные оценивать качество менеджмента, нет контроля трудового коллектива, организация представляет собой закрытую монопольную структуру, отсутствует процедура банкротства, защищающая интересы инвесторов (налогоплательщиков). Коротко говоря, государство – это такое предприятие, где нет собственника, нет конкуренции, нет постоянного контроля со стороны рынка и нет внутреннего контроля снизу. Заметим при этом, что даже в достаточно жестких, сравнительно с государством, условиях менеджмент предприятия может быть неэффективным. Что же говорить о государственном менеджменте.

Кроме того. В отличие от бизнеса, государственные агенты не рискуют собственным имуществом в случае принятия ими решений, неэффективных для потребителя. «У чиновников, управляющих производством, и у политиков отсутствуют действенные стимулы развивать предпринимательское мастерство, гибко и предусмотрительно приспосабливаться к потребительскому спросу. Им не грозит потеря собственных денег. …Государственное предприятие создается на принудительно собранные деньги налогоплательщиков. Элемент произвольности «встроен» здесь изначально. Более того, любые будущие расходы такого предприятия могут быть покрыты из налоговых сумм. Работа государственного предприятия с самого начала искажается доступностью денег», – отмечает М.Ротбард [13, с.267-268]. «Источником средств частных предприятий могут быть только удовлетворенные потребители и инвесторы, обоснованно рассчитывающие на прибыль. Государство может получить деньги буквально по собственной прихоти» [т.ж., с.266].

Это имеет следствием тот факт, что общественно-полезные цели не попадают в состав индивидуальных мотивов поведения государственного агента. Точнее говоря, ряд целей, связанных с созданием благ для общества (в количественном и качественном аспекте), остаются вне мотивов и целевой функции государственных агентов.

Вместе с тем, государственные агенты, со своей стороны, являются носителями определенных властных полномочий по отношению к гражданам и бизнес структурам. При этом внешняя власть

над деятельностью государственных агентов, способная направить ее к социально-продуктивным целям, ограничена. Отсюда формирование «избытка государственной власти».

Государственные агенты, обладающие избыточными источниками власти, могут использовать последние в *защитных* и *положительных* целях.

Защитные цели власти государственных агентов состоят в том, чтобы свести к минимуму опасность внешнего вмешательства в принимаемые ими решения, обеспечить собственное существование и помешать кому-либо (избирателям или группам с особыми интересами, политическим конкурентам) сместить их.

Далее. Государственный агент, говоря словами Гэлбрэйта, надежно защитив свое существование, будет преследовать свои положительные цели. Положительными целями использования избытка власти являются непосредственное присвоение политической ренты и расширение условий ее получения.

Таким образом, ограниченность внешней власти над государственной деятельностью имеет следствием изменение структуры мотивов государственных агентов. В их поведении начинает доминировать «поиск» ренты. В результате государственная организация превращается в группу (точнее, совокупность групп) с особыми интересами, которая «производит» блага (в виде ренты), распределяемые как внутри данной группы, так и между различными группами «внутри» государства.

Извлечение ренты государственными агентами может принимать разные формы – такие, например, как:

– доходы хозяйственных структур, интересы которых представляет государственный агент, принадлежат ему или в какой-либо степени контролируются им. (В данном случае государственная деятельность выступает как средство защиты и условие расширения собственного бизнеса, а рента равняется доходам от бизнеса, которые невозможно было бы получить без возможностей, предоставляемых статусом государственного деятеля);

– денежные доходы из внешних источников, не связанных с собственным бизнесом, получаемые как «вознаграждение» за использование властных позиций в государственной иерархии в целях лоббирования интересов финансовых и хозяйственных структур;

– доходы, получаемые в обмен на предоставление льгот и сокращение трансакционных издержек бизнеса, связанных с создан-

ными государством административными барьерами;

– прямое использование государственного имущества в собственных интересах;

– присвоение государственного имущества в процессе приватизации;

– получение кредитов из государственных источников или под гарантии государства;

– доходы, полученные в результате прямого вымогательства, основанного на угрозе применения насилия правоохранительными органами государства, и т.д.

Формы ренты и методы ее получения варьируются в зависимости от позиции, функций и места государственного агента в иерархии государственной власти.

Получаемые государственными агентами рентные доходы используются ими или непосредственно в целях личного обогащения, или для сохранения и укрепления своих позиций в системе государственной власти (например, на финансирование выборов) или в бизнесе. И наконец, часть рентных доходов, полученных одним государственным агентом, может перераспределяться между другими в качестве «оплаты» за оказанные услуги и, в свою очередь, представлять собой часть издержек, связанных с поиском ренты.

Политическая рента может создаваться либо путем «обслуживания» групп с особыми интересами, либо путем прямого подчинения и эксплуатации бизнес-групп и граждан. Если в первом случае мы говорим о коррупции, то во втором случае приходиться говорить уже не о коррупции, а о чем-то большем: феодальных рецидивах в деятельности государства (обложение данью) или *«хищническом государстве»*.[35]

Что производит государство?

Деятельность государственной организации детерминируется влиянием со стороны трех основных субъектов: сами государственные агенты, использующие власть, точнее ее избыток, в интересах максимизации ренты; избиратели, заинтересованные в коллективных благах; и группы с особыми интересами. Итоговая структура целей или «направляющий интерес», на реализацию которых на-

[35]Для описания последнего случая в большей степени подходит известная модель «стационарного бандита» М. Олсона [12].

правлена деятельность и ресурсы государства, формируется, следовательно, как результат взаимодействия трех указанных социальных групп. «Направляющий интерес» государства «материализуется» в специфическом «продукте», который «производит» государство.

Итоговым «продуктом» деятельности государственной организации могут являться: коллективные блага для общества; частные или клубные блага для внешних групп с особыми интересами; рентные доходы государственных агентов; коллективные антиблага, представляющие собой либо «материализацию» ошибочных идеологических представлений о коллективных благах, либо условия для извлечения рентных доходов.

«Доля» каждого из указанных видов «продуктов» в итоговом результате деятельности государства зависит от соотношения потенциалов власти носителей указанных интересов: общества (избирателей), государственных агентов, групп с особыми интересами. Иерархия целей, на реализацию которых направлена деятельность государственных агентов, отражает иерархию властных возможностей указанных носителей власти. Иными словами, интерес государственной организации в целом, определяющий направленность ее поведения, – это совокупность или комбинация различных интересов, иерархизированных (ранжированных) в соответствии с соотношением властного потенциала («силы») упомянутых выше субъектов.

Как влияет на общественную функцию полезности, т.е. на количество и качество производимых общественных благ тот факт, что в поведении государственных агентов имеет место конкурирующая мотивация.

Первое. Ренто-ориентированное поведение наносит прямой ущерб для создания общественных благ.

Это означает, что деятельность государственной организации может носить «непроизводительный» характер – в том смысле, что часть усилий и общественных ресурсов тратится на иные цели, чем создание реальных коллективных благ для граждан. В данном случае мы имеем дело с частичным количественным «*недопроизводством»* этих благ из-за отвлечения общественных и государственных ресурсов, а также личных ресурсов государственных агентов на другие цели. По сути дела «недопроизведенные» коллективные блага есть прямые «потери» общества – в том смысле, что общест-

во (избиратели) недополучает определенное количество этих благ (в виде непринятия законов и нормативных актов, недофинансирования образования или здравоохранения, задержек с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы и т.п.).

Второе. В связи с этим возникает вопрос, до какого предела будут производиться общественные блага или как согласуется или сосуществует интерес к общественным благам и интерес к получению политической ренты?

Исходный, или «естественный» интерес государственного агента – максимизация индивидуальной выгоды, в частности получение ренты. Условием сохранения позиции, которая создает доступ к источникам ренты, является, по крайней мере формально, создание коллективных благ для граждан. Государственный агент заинтересован в производстве коллективных благ лишь в той мере и в таком объеме, который необходим для получения ренты.

Для последнего важны непосредственно не сами блага, а *признание их наличия гражданами* в той мере, чтобы последние либо произвели «обмен» или «оплату» в виде предоставления ресурсов для получения ренты, в частности голоса на выборах, либо воздержались от выражения протеста. Целевая функция государственного агента, следовательно, состоит не в том, чтобы реально *произвести* блага, а в том, чтобы *«убедить»* потребителя (граждан) в том, что такие блага для них произведены.

Таким образом, интерес государственного агента состоит непосредственно не в создании коллективных благ для их потребителя *по сути*, а в создании для него *видимости* того, что они созданы. Непосредственной целью «производителя» (государственной организации) является, таким образом, создание *информации* о производстве коллективных благ для общества. Реальные блага создаются лишь в той мере, в которой это необходимо для создания соответствующей видимости их наличия. При этом предпочтение отдается тем благам, которые в большей мере способны создавать видимость «заботы о гражданах».

Степень совпадения видимости и сущности зависит от того, насколько тот, кто оценивает деятельность, способен получить информацию о том, что в реальности произведено, и оценить данную информацию. Пробелы и ограничения в получении объективной информации и оценки деятельности приводят к тому, что информация или видимость того, что создано, оказывается «больше», чем

произведено по сути. Информация приобретает ложный или обманчивый характер по отношению к реальности.

Создание государственными агентами видимости коллективных благ имеет две стороны, во-первых, «производство информации» о том, что ими создаются блага для общества и, во-вторых, «сокрытие информации» о том, что за счет общественных ресурсов создаются частные блага в пользу групп с особыми интересами или рента для себя. В итоге, с одной стороны, государственные агенты обладают мотивацией к созданию искаженной информации о результатах собственной деятельности; с другой стороны, граждане не могут играть роль источника полной и объективной информации о производстве государственными агентами коллективных благ для общества и частных благ для групп с особыми интересами, включая и само государство, поскольку не обладают достаточной мотивацией для того, чтобы нести издержки, связанные с получением и оценкой такой информации. Таким образом, действие «видимой руки» общества ограничивает производство коллективных благ лишь той точкой, при которой достигается создание для общества видимости в их наличии.

Третье. Под влиянием рентных интересов «продукт» деятельности государства (нормативные и законодательные акты, решения о распределении государственных ресурсов и бюджетных средств) входит в противоречие с общественными интересами.

Действия государственных агентов, связанные с поиском ренты, не только наносят прямой ущерб общественным интересам (прямое изъятие общественных ресурсов в свою пользу), но и имеют косвенные последствия, выражающиеся в неэффективной конфигурации и защите прав собственности, неэффективном инфорсементе выполнения законов, высоких трансакционных издержках доступа к общественным благам. В частности, следствием ориентации государства на обслуживание собственных рентных интересов и интересов малых групп является неэффективная структура и внутренний механизм функционирования государственной организации.

В данном случае можно говорить уже не просто о «недопроизводстве» коллективных благ и «упущенной выгоде» в их создании, а о создании *коллективных антиблаг* для общества.

Таким образом, государственная организация из источника порядка, процветания и экономического роста в обществе может пре-

вращаться в источник произвола, становиться причиной упадка и депрессии[36]. Точнее говоря (и в этом парадоксальность данной общественной организации), государство одновременно может являться и источником порядка, и причиной хаоса в обществе. Вопрос в том, какие тенденции будут превалировать.

***

«Провалы» государства не есть простой результат субъективных ошибок и «злоупотреблений» его агентов (хотя и это, бесспорно, может иметь место). Суть проблемы гораздо глубже и коренится, прежде всего, в самой природе индивидуальных интересов и индивидуального поведения и, далее, особенностях государственной организации: объективной ограниченности способности граждан подчинить индивидуальные интересы его агентов интересам общественным.

Подчинение деятельности государственных агентов общественным интересам, и равным образом установление эффективной власти над государством со стороны общества, предполагает наличие следующих условий.

Первое. Сокращение спроса на услуги государственных агентов, в виде предоставления льготных условий ведения бизнеса, что, безусловно, является основным источником рентных доходов. Это предполагает изменение правил игры в экономике и создание такой институциональной среды, которая ориентирует на продуктивную деятельность, где доминирующим источником повышения дохода является рост производительности факторов производства. Только в этом случае из источника, который «поощряет» и стимулирует ренто-ориентированное поведение государственных деятелей, бизнес превратится в фактор власти, сдерживающий поиск ренты и направляющий деятельность государства на создание общественных благ в виде условий эффективного ведения бизнеса.

Второе. Имея в виду отсутствие способности отдельных граждан к контролю над государственной организацией, необходимо создание гражданского общества, где предпочтения граждан выявляются не только в ходе выборов, но в результате постоянно дейст-

[36] По этому поводу Д.Норт замечает: «на экономических рынках условия эффективности если и достигаются, то лишь в исключительных случаях, а политические рынки «вообще никогда не бывают эффективными» [19].

вующих конкурирующих групп с особыми интересами, которые доводят указанные предпочтения до государства. По сути, речь о том, чтобы между обществом, представляющим собой неорганизованную массу, которая неспособна к коллективным действиям по отстаиванию своих интересов, и государством поставить множество малых групп, обладающих мотивацией и способностью к организованному влиянию на государство.

Третье. Основу современной политической демократии составляет наличие независимой судебной власти. Сама по себе выборность власти, как показала история, не дает гарантий ни от возникновения анархии, ни от государственного произвола. *Современная политическая цивилизация берет отсчет с создания независимых судебных процедур*. Именно данная ветвь власти создает несущую конструкцию политической системы, при которой, во-первых, ограничиваются злоупотребления властью и, во-вторых, благодаря которой каждый отдельный гражданин может отстаивать свои интересы перед государственной организацией. Именно судебные органы противостоят другим государственным органам как защитники индивидуальных прав и свобод граждан. Как бы не изменялись структуры государственных органов исполнительной власти и процедуры формирования представительной власти, без контроля судебной системы указанные изменения не дают общественного эффекта, поскольку отсутствует существенный механизм, принуждающий к соблюдению правил политической игры.

Четвертое и, пожалуй, самое главное. В экономической сфере установление общественно-необходимого порядка власти ограничивается преимущественно мерами институционального порядка. В отличие от экономики, в области политической деятельности одних институтов для установления эффективной власти недостаточно. В экономической сфере мы имеем дело преимущественно с исключительными благами, которые агенты должны произвести для общества или же получить сами в качестве дохода. Это является основой для возникновения мотивации индивида как рационального человека, максимизирующего собственную полезность. В конечном счете, механизмы экономической власти, принуждающие к социально-продуктивной деятельности, строятся именно на этой основе. В основе видимой руки власти лежит так или иначе невидимая рука, побуждающая человека осуществлять деятельность, которая приносит доход. В политической сфере мы имеем дело преимущест-

венно с созданием коллективных благ. Само государство и создаваемые им институты есть коллективное благо. В такой ситуации мотивация рационального человека, максимизирующего выгоду, не «срабатывает». Рациональный человек сам по себе, без дополнительных принудительных действий не склонен нести издержки ради создания коллективных благ. Обычно в экономической сфере в таких случаях апеллируют к государству. Что же делать, если государство не может выступить как принудительный аппарат насилия? Когда речь идет об избирателе, учитывая закрепленный в демократических государствах суверенитет народа, никакое внешнее насилие над ним, принуждающее создавать государственные институты, в том числе голосовать на выборах, в принципе невозможно. *Рациональный интерес частного индивида порождает здесь нерациональный результат – отсутствие необходимого блага для потребления (коллективного).* Потребность и интерес в обладании коллективным благом не переходит в мотивацию к действиям по его созданию. Единственным «источником силы», способным принудить к рациональным действиям, является такой нерациональный фактор, как мораль: этические ценности, религиозные нормы, традиции и обычаи и т.п. Провалы «невидимой руки» и ограниченность действия «видимой руки власти» компенсируются действием «внутренней руки», которая направляет частное поведение к общественным целям.

Это касается как граждан, так и государственных агентов. В условиях, когда контроль избирателей (граждан) по описанным причинам ограничен, а невидимая рука отсутствует, действуя как рациональный человек, максимизирующий собственную выгоду, государственный агент будет порождать иррациональные для общества результаты. Единственным источником рациональных для общества действий может быть только отказ от частного интереса и непосредственное действие в интересах общества. Таким образом, в отличие от экономики, где возникающие «провалы власти», направленной на подчинение частной деятельности общественным целям, устраняются совершенствованием институтов экономической власти, без отрицания доминирования частного интереса, в политической сфере «провалы власти» в конечном счете «закрываются» способностью «отказаться» от частной выгоды ради создания общественных благ. В отличие от экономики, где избыток власти ликвидируется путем конкуренции или уравновешивающей

властью, в политической жизни ключевая роль принадлежит «внутренней власти», системе моральных ценностей государственной элиты.

Если указанные условия не выдерживаются и контроль со стороны общества над государством «проваливается», никакая конструкция государственной организации не в состоянии обеспечить ее эффективную деятельность в пользу членов общества. Напомним, что самые демократичные конституции в мире в свое время были приняты в странах Латинской Америки.

Литература

1. Афонцев С.А. Политические рынки и экономическая политика. – М.: КомКнига, 2010. – 384 с.
2. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. – М.: Издательство «Экономическая школа», 2005. – 272 с.
3. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. – М.: «Таурус Альфа», 1997, – 560 с.
4. Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т.4. Под общ. Ред. А.П.Заостровцева. – СПб.: Экономическая школа, 2004. – 568 с.
5. Государство в меняющемся мире // Вопросы экономики. – 1997. – №7. – С. 4-34.
6. Долан Э., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. – СПб., 1992.
7. Гржебин А. Экономическая политика, или преодоление трудностей. – М.: ТЕРРА, 1993. – 240 с.
8. Мюллер Д. Теория общественного выбора // Панорама экономической мысли конца XX столетия. – Спб.: Экономическая школа, 2002. Т.1. – С. 248-303.
9. Нуреев Р.М. Джеймс Бьюкенен и теория общественного выбора // Бьюкенен Дж. М. Сочинения. – М.: «Таурус Альфа», 1997, – С.445-482.
10. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 531 с.
11. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. – М.: ФЭИ, 1995. – 174 с.
12. Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный

период лекарства от коррупции, распада и замедления темпов экономического роста//Экономика и математические методы. – 1995. – Т.31. – Вып.4. – С. 53-81.

13. Ротбард М. Власть и рынок. Государство и экономика. – Челябинск: Социум, 2003. – 415 с.

14. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: Хранитель, 2007. – 220 с.

15. Хиллман А.Государство и экономическая политика. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. – 879 с.

16. Швери Р. Теория рационального выбора // Вопросы экономики. – 1997. – №7. – С. 35 – 47.

17. Olson V. Power and Prosperity: outgrowing communism and capitalist dictatorships. – New York: Basic books, 2000. – 225 p.

18. Экономическая теория/ Под ред. Дж.Итуэла, М.Милгрейта, П.Ньюмена. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 231 с.

19. North D. Economic performance through Time. – American Economic Review, 1994, vol. 84, #3, June, p. 360-361

1.3.СОВМЕСТНО-РАЗДЕЛЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ИНСТИТУТЫ-ГОСУДАРСТВО-ВЛАСТЬ*

Теоретически и практически доказано, что родовым отношением, т.е. отношением, порождающим общество и человека, является совместно-разделенный труд [1, с. 51-53, 110-115]. Все общественные отношения имеют в своей основе совместно-разделенную деятельность и являются ее конкретными формами. Институты, в частности государство и власть, рассматриваемые в данной работе, относятся к важнейшим формам реализации совместно-разделенных отношений. Их изучению посвящена достаточно обширная литература [2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 и др.], однако они не исследуются как формы совместно-разделенных отношений. А именно этот аспект анализа позволяет определить адекватное место и историческую перспективу того или иного института. Целью настоящей работы является раскрытие методологического потенциала исследования институтов, государства и власти как форм совместно-разделенных отношений, формирующихся в процессе совместно-разделенного труда.

В первобытном обществе, где и формировался совместно-разделенный труд, все участвовали в процессе труда, совместно добывали средства к жизни. Поэтому труд с самого начала был совместным трудом, но каждый человек выполнял лишь часть этого труда. Следовательно, весь труд был разделен между индивидами. Однако это разделение его не на различные роды, виды (охоту, земледелие и т.д.), а разделение между индивидами одного и того же труда, например, охоты. Разделенность труда выступает здесь как другая характеристика совместности. Раз труд совместный, то он выполняется несколькими индивидами. Следовательно, каждый выполняет лишь часть труда, и весь труд оказывается разделенным между его участниками. Такой труд можно квалифицировать как совместно-разделенный. Он и есть той клеточкой, из которой исторически развиваются как общественное разделение и обособление видов труда, так и его кооперирование и обобществление.

Вместе с тем исторически развивается и внутреннее единство разделенного (обособленного) и совместного (обобществленного)

* **© А.А. Гриценко, 2011**

труда. В силу этого противоположности снова становятся тождественными, но на новой исторически развитой основе. Они сливаются во всеобщем труде. Всеобщий труд есть тот же совместно-разделенный труд, но прошедший через историческое развитие своих сторон (совместности и разделенности) до уровня взаимоотношения противоположностей и последующего их слияния в новом единстве. Всеобщий труд можно проиллюстрировать на примере труда современного ученого, который, например, сидя у себя дома, с помощью компьютера пользуется лучшими библиотеками мира, информацией, накопленной многими поколениями. Труд этого ученого, с одной стороны, предельно обособлен, потому что он работает один и ни с кем непосредственно не вступает в кооперацию. Но с другой стороны, он предельно обобществлен, так как опирается на неограниченную в пространстве и времени кооперацию труда посредством знаний не только со своими современниками, но и предшественниками.

Логика исторического развития совместно-разделенного труда является основой понимания взаимосвязи индивидуального и общественного начал во всех производных отношениях: потребностях, интересах, полезностях и т.д. В контексте нашего исследования особый интерес вызывает проблема воплощенности и представленности совместно-разделенных отношений в институтах вообще, в государстве и власти, в частности.

Так же как в совместно-разделенном труде совместность и разделенность первоначально являются лишь различными характеристиками одного и того же отношения (это различие внутри тождества), так и во всех других отношениях первоначально индивидуальное и общественное начала связаны таким же образом. Лишь в дальнейшем процессе исторического развития эти различия превращаются в разность, противоположность и развертываются в противоречие, снимающееся затем в основании. Гегель так описывал это движение по ступеням противоречия: *«Различие* вообще содержит обе свои стороны как *моменты;* в разности они безразлично распадаются; в противоположности, как таковой, они стороны различия, определенные лишь одна через другую, стало быть, лишь моменты; но они определены также и в самих себе, безразличные друг другу и исключающие друг друга: они *самостоятельные рефлективные определения*...Так как самостоятельное рефлективное определение исключает другое в том же отношении, в каком оно содержит это другое (и потому оно самостоятельно), то оно, обладая самостоятельностью, ис-

ключает из себя свою собственную самостоятельность, ибо последняя состоит в том, чтобы содержать в себе свое другое определение и единственно лишь благодаря этому не быть соотношением с чем-то внешним; но столь же непосредственно эта самостоятельность состоит в том, чтобы быть самой собой и исключать из себя свое отрицательное определение. Самостоятельное рефлективное определение есть, таким образом, *противоречие»* [10, с. 55].

Например, сторона разделенности становится конкретным, частным трудом, содержащим внутри себя характеристику совместности, а сторона совместности превращается в абстрактный, общественный труд, содержащим в себе характеристику разделенности. Но первоначальное единство совместности и разделенности никогда больше не исчезает. Оно лишь воспроизводится во все более усложняющихся отношениях.

Институты, как правила и нормы деятельности, возникают на стыках, переходах индивидуального и общественного, поэтому они выражают тождество, единство индивидуального и общественного, разделенности и совместности. Правила и нормы, с одной стороны, возникают как обобщение и закрепление повторяющегося в индивидуальном поведении, с другой стороны, установившись, они требуют подчинения индивидуального поведения общим правилам. И в одном случае (формировании), и в другом (функционировании) – речь идет о требовании совпадения, тождества, единства индивидуального и общественного в поведении. Институт является первой закрепленной формой совместно-разделенных отношений, которые сами по себе имеют процессуальный характер. Он существует как необходимое общественное условие и потенциальная граница деятельности даже тогда, когда сама деятельность прекращена. Поэтому институты есть специфически общественное образование, они не существуют за пределами общества. Там, где есть институты, есть общество. Там, где их нет, нет и общества. А значит, нет и человека. Именно стык, соединение, тождество индивидуального и общественного образует ту социальную материю, из которой соткано общество и человек. Институты – это своеобразный каркас, соединяющий все кирпичики в общественное здание и придающий им социальный характер. Они играют ключевую роль в разнообразии общественных устройств. Определяющая роль орудий труда в развитии общества в этом контексте есть определяющая роль технико-технологических институтов, так как орудия труда есть лишь опредмеченная, овеществленная

форма определенных правил, норм, устоявшихся способов деятельности, т.е. институтов [11, с. 28].

Развитие совместности и общественных начал наиболее полно институционализировано в государстве, которое в экономической науке рассматривается с точки зрения его экономических функций. Развитие разделенности и частных начал наиболее полно экономически представлено институтами рынка. А поскольку современные экономики являются рыночными, то основная проблема состоит в соотношении государства и рынка. По этим вопросам уже столетиями ведутся непрекращающиеся дискуссии, начиная с трактовок теоретического наследия А.Смита, продолжая оценкой вклада Дж. Кейнса в развитии экономической теории и практики государственного вмешательства в экономику, и заканчивая современными подходами к пониманию роли государства в условиях поиска выхода из глобального кризиса.

Современный глобальный кризис ярко продемонстрировал несостоятельность чисто либеральных подходов к экономике и практически актуализировал влияние государства на ход воспроизводственных процессов. Совершенно ясно, что без вмешательства государства в условиях современного глобального кризиса экономика потерпела бы полный крах. Но что это означает? Одни экономисты считают, что в новых условиях роль государства в экономике должна возрастать. Другие исходят из того, что такую важную роль государство выполняет лишь в условиях кризиса, а после выхода из него все должно возвратится на прежние рельсы. Однако теоретически эти вопросы остаются непроработанными.

В этой связи обращают на себя внимание работы Р.Гринберга и А.Рубинштейна, в которых предпринята попытка преодолеть господство методологического индивидуализма, обосновать реальное существование социальных потребностей вообще, не сводимых к индивидуальным потребностям и представляемых государством [12, 13, 14]. Постулат методологического индивидуализма предлагается заменить принципом комплементарности индивидуальной и социальной полезности, допускающему наличие групповых преференций наряду с предпочтениями индивидуумов [13, с. 35]. Отсюда следует целый ряд важных следствий, в частности комплементарность рынка и государства.

Такой подход действительно является крупным шагом в экономической науке, подводящим под концепцию смешанной экономики

научные основания и превращая ее в теоретическую систему. Ведь на началах методологического индивидуализма, которые до сих пор господствовали в экономической науке, никакой стройной теории смешанной экономики не может быть, так как все потребности общества так или иначе сводятся к индивидуальным, а государство в таком случае вводится в теорию эмпирически, как необходимая для стройности концепции внешняя сила. Роль государства здесь теоретически не обоснована. Положение о комплементарности индивидуальных и социальных потребностей, интересов, полезностей сразу же дает теоретическое основание для существования института, представляющего несводимые к индивидуальным социальные потребности. Смешанная экономика, сочетающая несводимые и невыводимые друг из друга индивидуалистические и общественные начала, получает в такой трактовке свое собственное теоретическое основание.

Однако, несмотря на то, что концепция комлементарности индивидуальных и социальных потребностей, рынка и государства, представляет собой крупный теоретический шаг в углублении фундаментальных оснований экономической теории, она представляет собой только теоретическую рефлексию современности, полученную вне ее исторической экспликации. Следующим шагом в углублении понимания этих соотношений должна стать логико-историческая теория образования и развертывания соотношения индивидуального и общественного начал в экономическом развитии на основе методологии совместно-разделенных отношений.

Эта же логика применима к изучению взаимосвязи рынка и государства, хотя эта взаимосвязь не является исходной и предполагает целый ряд промежуточных звеньев, анализ которых составляет отдельную задачу. Первоначально на рынке действуют индивиды как самостоятельные субъекты, собственники, преследующие свои собственные, эгоистические интересы. Общественное начало представлено здесь лишь их связью через рынок, отношения купли-продажи. Оно не обособлено от частной деятельности индивидов, а является лишь их другой, скрытой стороной. Это и есть «невидимая рука» Смита. Общественное и частное здесь соотносятся как различия внутри тождества.

Однако по мере усложнения рыночных отношений происходит обособление общего и частного начал, при том таким образом, что каждое включает в себя другое (стадия разности). Рынок продолжает функционировать в основном без вмешательства государства, а госу-

дарство как особый (единичный, частный) представитель общего интереса (даже если это интерес всего лишь определенного класса, а не всего общества) существует наряду с рынком, лишь внешним образом и спорадически вмешиваясь в рынок. На этой стадии (разности) рынок в принципе может существовать без государства, а государство без рынка, хотя они существуют рядом и взаимодействуют внешне.

На следующей более развитой стадии рынок и государство превращаются в противоположности, взаимопредполагающие и исключающие друг друга, а их взаимоотношение превращается в процессирующее противоречие. Рынок – это не государство, государство – это не рынок. В этом отношении они исключают друг друга. Но в то же время рынок уже не может существовать без государства, а государство без рынка. Рынок предполагает деятельность государства по правовому регулированию рыночных соглашений, проведению монетарной политики, направленной на поддержание стабильности денежной единицы, которая теперь лишь представляет стоимость в обмене, но сама реальной стоимости не имеет и, следовательно, опирается на «экономическую силу» государства. Постоянно растет доля общественных благ, производство, распределение, обмен и потребление которых не может регулироваться сугубо рыночными принципами. Таким образом, рынок предполагает деятельность государства и включает ее в свою систему отношений. Государство, с другой стороны, предполагает рынок и включает рыночные отношение как объект и форму в осуществление своей собственной деятельности. Законодательная деятельность по регулированию рыночных отношений, монетарная, бюджетная политика, государственные закупки товаров и услуг по рыночным ценам и т.д. – все это формы бытия рыночных отношений в государственной сфере. В то же время рынок и государство включают друг друга как противоположности, ибо рынок основан на принципах эквивалентности, а государство базируется на неэквивалентных отношениях.

Современная рыночная экономика и современное государство – это единство, процессирующее противоречие, постоянное отрицание и предполагание друг друга. Разрешение противоречия осуществляется за счет создания формы для его движения. «Таков и вообще тот метод, – писал К.Маркс, – при помощи которого разрешаются действительные противоречия. Так, например, в том, что одно тело непрерывно падает на другое и непрерывно удаляется от последнего, за-

ключается противоречие. Эллипсис есть одна из форм движения, в которой это противоречие одновременно и осуществляется и разрешается» [15, с.113-114]. Противоречие рыночной экономики и государства осуществляется и разрешается в разнообразных формах: устойчивого и динамичного развития, стагнации, кризиса, ослабления государственного регулирования в период сбалансированного роста и усиления – в период кризисов и т.д. Задача современной науки и экономической практики – адекватно теоретически воспроизвести это противоречие и найти для каждой ситуации соответствующие формы его разрешения. На смену механистическому лозунгу «чем меньше государства, тем лучше для экономики», должен прийти синергетический лозунг «больше экономики и больше государства».

Жизнь постоянно рождает формы соединение индивидуального, частного и государственного через разнообразные общественные формы (государственно-частное партнерство, сотрудничество государства в разработке и принятии решений с общественными и профессиональными организациями, усиление влияния гражданского общества на деятельность государства и т.д.). В Украине это движение также заметно. Примерами могут быть попытки государства найти компромисс с бизнесом и гражданами в вопросах реформирования системы налогообложения, в реформировании системы социального обеспечения и пр.

Отсюда вытекает, что господствующие в настоящее время в экономической науке концепции, как либеральные, признающие необходимость вмешательства государства в экономику только в случае «провалов» рынка, так и настаивающие на усилении системного государственного вмешательства, одинаково теоретически неадекватны реальности. На самом деле никаких «провалов» рынка не существует. Они есть только в головах теоретиков, которые сначала субъективно приписали рынку способности решать все проблемы, а потом обнаружили его «недостатки». Нет и «вмешательства» государства в экономику. Оно также существует только в головах теоретиков, мыслящих государство как нечто внешнее и чуждое экономике. А есть противоречивое взаимодействие рынка как формы реализации индивидуальных интересов в условиях разделения труда и государства как выразителя общих социальных интересов, возникающих из совместной, опосредованной рынком, деятельности всех членов общества. Рынок и государство выполняют свои собственные, специфические и незаменимые функции. При таком подходе вопрос о приори-

тете рынка или государства, о провалах или вмешательстве вообще не возникает. Это такие же вопросы, как и вопрос о том, должен ли мужчина в первую брачную ночь водить автомобиль. Конечно, на него можно дать отрицательный ответ. И он будет правильным. Но сам вопрос неадекватен ситуации.

Если рынок является институализацией реализации индивидуальных начал в экономической деятельности, то государство как институт воплощает общий интерес. Противоречие государства и рынка есть лишь институционализированнное противоречие индивидуального и общественного начал экономической деятельности, выраженное в наиболее обобщенных, развитых и адекватных формах. Если рынок есть форма сведения индивидуального к общему (частного труда к общественно признанному; конкретного труда, производящего потребительные стоимости, к абстрактному, созидающему стоимость, представленную на рынке в деньгах и т.д.), то государство есть форма подчинения частного общему, господства общего над индивидуальным (необходимость добровольно или под страхом наказания соблюдать установленные государством законы, правила и нормы, согласовывать экономическую деятельность с общественными потребностями – лицензирования и пр.).

Формой этого подчинения есть государственная власть. Через нее индивиды возвращаются к себе уже как общественно признанные индивиды, граждане, имеющие определенные права и обязанности. Индивидуальная свобода в экономической сфере реализуется только в той степени, в которой она совпадает с общественной необходимостью, представленною требованиями рынка и государственной властью, обеспечивающими разными путями реализацию общественного интереса.

В Украине существует четыре центра экономической власти: Верховный Совет, принимающий законы, регулирующие экономическую деятельность; Президент Украины, имеющий право накладывать вето на принятые Верховным Советом законы и издавать Указы; Кабинет Министров, принимающий Постановления по экономическим вопросам; Национальный банк, имеющий самостоятельность в проведении денежно-кредитной политики. Но вместе с тем экономическая политика должна быть единой. Если Верховный Совет будет проводить одну политику, Правительство – другую и т.д., то ясно, что из этого ничего хорошего не выйдет. К сожалению, в известной степени так оно и есть, что наносит весьма ощутимый урон экономи-

ческому развитию.

Противоречия между бюджетной политикой Правительства и денежно-кредитной политикой Национального банка Украины очень часто принимают чрезвычайно острый характер. Несколько месяцев назад в прессе был поднят шум по поводу ставшего известным общественности письма Национального банка Правительству Украины, касающегося монетарной и бюджетной политики. В политико-экономической истории Украины был и такой случай, когда в парламент Украины почти одновременно пришло два письма. Одно от Правительства, которое сообщало Верховному Совету, что проект Государственного бюджета не может быть представлен в парламент, пока Национальный банк не определиться с денежно-кредитной политикой; другое от Национального банка, который сообщал, что не может представить Основные направления денежно-кредитной политики, пока не знает планируемого дефицита Государственного бюджета, который утверждается законом о Государственном бюджете на соответствующий год. И для одной, и для другой позиции были достаточные основания. Но дело не в основаниях. Еще Г.Гегель писал, что «относительно всего и каждого можно указать одно или несколько надлежащих оснований, равно как и относительно противоположного этому, и возможно множество оснований, из которых ничего не следует» [10, с.96]. «Все, что есть в мире испорченного, испорчено на хороших основаниях» [16, с.286]. Дело в том, что и денежно-кредитная, и налогово-бюджетная власть носит совместно-разделенный характер. Выход состоит не в том, чтобы каждый субъект настаивал на своей самостоятельности в осуществлении власти, а в том, чтобы отработать и институционально закрепить действенный механизм реализации совместно-разделенной власти на всех этапах ее осуществления.

Глобальный финансово-экономический кризис продемонстрировал необходимость совместных действий центров монетарной и бюджетной властей, имеющих самостоятельность в решении своих вопросов, для достижения целей стабилизации экономики и преодоления кризисных явлений. Это центральный вопрос экономической политики Европейского Союза, США и отдельных стран. Такая теоретическая постановка проблемы, отражающая реальную ситуацию, противоречит господствовавшим концепциям и вызывает необходимость пересмотра основополагающих установок в этой сфере. Этому посвящено уже ряд публикаций [17, 18, 19 и др.]. По существу речь

идет о необходимости на практике учесть совместно-разделенный характер экономической власти.

Собственно, совместно-разделенный характер власти проявляется не только на уровне высших субъектов – Верховного Совета, Президента, Правительства, Национального банка, но в каждой клеточке осуществления властных полномочий. Реализовать совместно-разделен-ный характер экономической, денежно-кредитной, налогово-бюджетной и т.д. власти – значит найти такой способ распределения властных полномочий, с одной стороны, и координации деятельности по их реализации, с другой, который дал бы в своем единстве эффективный институциональный механизм выработки и реализации властных решений и, следовательно, гармонизации частных и общественных интересов. К сожалению, пока такого механизма не существует. И не только в экономической, но и в политической и других сферах, что находит выражение в периодических обострениях отношений и конфронтации ветвей власти, блокировании принятия важных для реформирования общества законопроектов, нормативно-правовых актов и пр.

Одной из институциональных форм разрешения таких противоречий могло бы стать создание Высшего экономического совета (ВЭС) как неконституционного органа, возглавляемого Президентом Украины и включающего лиц, представляющих структуры, имеющие самостоятельность в принятии экономических решений: Премьер-министра, Председателя Верховного Совета, Председателя Национального банка и Совета Национального банка, министров экономики и финансов, руководителей некоторых других экономических структур. Решения ВЭС носили бы рекомендательный характер, не нарушали определенную конституционную или на законодательном уровне самостоятельность этих структур, а помогали согласовывать и гармонизировать их действия. Подтверждением необходимости такой координации является проведение различных совещаний на высшем уровне, которые, кроме прочего, выполняют и координационные функции, но на неинституционализированной, фрагментарной основе. В западных странах распространены, например, периодические неформальные встречи (совместный обед) глав центрального банка и министра финансов. Это тот же, но более частный, механизм учета совместно-разделенного характера деятельности экономически самостоятельных структур. Глобальный кризис просто обострил необходимость более общей и институционально оформленной координации

экономической деятельности на высшем уровне.

Институты являются конкретной формой реализации совместно-разделенных отношений, формирующихся в процессе совместно-разделенного труда. Они возникают как формы, с одной стороны, закрепления соединения, индивидуальных действий в общее, с другой – реализации общего в индивидуальном поведении. Это общий стык индивидуального, некий шов, соединяющий индивидуальное и общее. В таком качестве институты образуют соединяющий все элементы социальный каркас общества.

Развитие совместно-разделенных отношений осуществляется от конкретного тождества, включающего в себя различия, через разность и противоположность к процессирующему противоречию разделенности и совместности, индивидуальных и общественных начал. Развитой формой реализации индивидуальных начал являются институты рынка, а развитой формой общественного начала – институт государства.

В современном обществе рынок и государство являются комплементарными институтами, предполагающими и исключающими друг друга и выполняющими свои специфические, незаменимые функции. Поэтому на смену концепций, минимизирующих роль государства в экономике, и концепций огосударствления экономики должна прийти методология совмесно-разделенных отношений, позволяющая дать теоретические основания для практической реализации комплементарности рынка и государства. Общей установкой такого подхода должно стать утверждение: больше государства и больше рынка.

Власть является институциональной формой возвращения общего к индивидуальному началу, формой подчинения индивидуального общему интересу и их гармонизации. Власть, как и все институты, носит совместно-разделенный характер. В Украине существует четыре центра экономической власти: Верховный Совет, Президент, Кабинет Министров и Национальный банк, которые должны проводить самостоятельную, но согласованную (совместно-разделенную) экономическую (в том числе денежно-кредитную и монетарную и бюджетно-налоговую) политику. Глобальный финансово-экономический кризис продемонстрировал острую необходимость поиска новых институциональных форм осуществления такой политики. Одной из таких форм в Украине мог бы стать Высший экономический совет.

Литература

1. Гриценко А.А. Развитие форм обмена, стоимости и денег. – К.: «Основа», 2005. – 192 с.

2. Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. – К.: НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2009. – 864 с.

3. Дементьев В.В. Экономика как система власти. – Донецк : Каштан, 2003. – 404 с.

4. Институциональная экономика / Под общ. ред. А.Олейника. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 704 с.

5. Малий І.Й., Диба М.І., Галабурда М.К. Держава і ринок: філософія взаємодії. – К.: КНЕУ, 2005. – 358 с.

6. Постсоветский институционализм – 2006: Власть и бизнес / Под ред. Р.М.Нуреева.- –Ростов-на-Дону: Наука-Пресс, 2006. – 512с.

7. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика: власть и бизнес. - 2. изд., перераб. и доп. – М. : Экономика, 2005. – 714 с.

8. Polanyi K. La Grande Transformation. Aux origines politiques et economiques de notre temps. – Paris: Gallimard, 1995.

9. Wolf Ch., Jr. Markets or Gavernments. Choosing Between Imperfect Alternatives/ - London, Cambridge, Ma.: The MIT Press, 1988.

10. Гегель Г. Наука логики. Т. 2. – М.: Мысль, 1971.

11. Институциональная архитектоника и динамика экономических преобразований / Под ред. д-ра экон. наук А.А.Гриценко. – Х.: Форт, 2008. –928 с.

12. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. – М. Институт экономики РАН. 2008. – 482 с. 13. Рубинштейн А.Я. Рождение теории. Разговоры с известными экономистами. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2010. – 224 с.

14. Рубинштейн А.Я. Экономика общественных преференций. Структура и эволюция социального интереса. – СПб.: Алетейя, 2008. – 560 с.

15. Маркс К. Капитал. Т.1. – Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 23.

16. Гегель Г. В.Ф. Энциклопедия философских наук. Т.1. – М., «Мысль», 1974.

17. Андрюшин С., Кузнецова В. Приоритеты денежно-кредитной политики центральных банков в новых условиях // Вопросы эконо-

мики. – 2011. – № 6. –с. 57-70.

18. Goodhart C.A.E. The Changing Role of Cetntral Banks // BIS Working Papers. – 2010. –- № 326. – P. 8-9.

19. Mattich A. End of Central Banking's Golden Age // The Wall Street Journal. – 2011. – Jan. 31.

1.3. ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВА: ДИАЛЕКТИКА НОРМАТИВНОГО И ПОЗИТИВНОГО АНАЛИЗА*

Одна из важнейших функций экономической теории заключается в обосновании идеологии и механизма экономической политики, что становится возможным в результате осмысления и сведения разнообразных фактов экономической действительности к неким общим принципам и правилам экономического поведения. Современная экономическая наука является синтезом разнородных, по сути, теорий, на базе которых формируются зачастую противоположные рекомендации для экономической политики. Как правило, сторонники той или иной концепции считают ее выводы универсально применимыми и на этой основе последовательно формулируют рекомендации для разработки и последующей реализации политики хозяйственного регулирования. И здесь закономерно возникает вопрос о соотношении нормативного и позитивного в экономической науке, поскольку нормативный подход, лежащий в основе формирования экономической политики, отражает, прежде всего, оценочные суждения отдельных людей, а не универсальные выводы теории, пригодные для использования на практике. Дихотомия между тем, «что есть», и тем, «как должно быть», порождает многочисленные проблемы формирования и реализации экономической политики, приводящие в конечном итоге к неэффективным, а порой и разрушительным для рыночного хозяйственного порядка действиям государства.

В данном контексте принципиальное значение приобретает выделение экономистами набора альтернативных вариантов проведения экономической политики, которые впоследствии становятся предметом сознательного выбора политиков – из предложенных альтернатив выбирается вариант, входящий в функцию предпочтения политической партии. Как правильно замечает М. Блауг, «к сожалению, политики обычно обращаются к экономистам не только для того, чтобы прояснить функцию возможностей, но и за советами в отношении функции предпочтений»[1]. Здесь на первый план выходит гносеологический критерий нормативной науки – знание необходимого.

[1] Блауг Марк. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют. Пер. с англ. – М.: НП «Журнал Вопросы экономики», 2004. – С. 215.

***© М.В. Гордон, Н.В. Оленцевич, 2011**

Вместе с тем, в реальном мире без знания фактов и знания законов невозможно давать какие-либо рекомендации, поэтому экономическое консультирование неизбежно должно базироваться и на позитивном подходе. В свою очередь, при оценке фактов возникают различного рода искажения, в том числе вызванные идеологическими и социальными детерминантами. Не является исключением в данном контексте и сложившаяся на сегодняшний день экономическая теория государства, интерес к гносеологической и практической сторонам которой не только не ослабевает в условиях рыночной экономики, а наоборот, усиливается по мере дальнейшего продвижения по пути рыночных реформ. Подтверждением тому являются публикации как отечественных, так и зарубежных ученых, посвященные этой проблематике.

Важный теоретический вклад в исследование проблем места и функций государства в современной социально-экономический системе внесли выдающиеся ученые институционального направления экономической теории, в работах которых определяются конституционные принципы экономики, исследуются государственные и общественные институты, формирующие нормы и правила хозяйственного порядка[2]. Вместе с тем, специфичность отечественных условий хозяйственной деятельности и нестабильность политической ситуации не позволяют в полной мере перенести западные теорию и практику на украинскую почву. Осознание практической значимости решения проблем эффективного государственного вмешательства в трудах украинских экономистов ориентирует на поиск не только теоретической основы, но и разработку практических рекомендаций относительно оптимального присутствия государства как субъекта властных полномочий в современной экономике.

В качестве вводного замечания необходимо отметить, что эволюция экономической теории как науки детерминировала в основном нормативный характер взглядов на государство, в рамках которых государство рассматривается как надэкономический субъект. Теоретический анализ показывает, что в нормативных политико-экономических исследованиях можно выделить два различных подхода к определению функционального места государства в экономической системе. Первый – сторонников «минимального государства»,

[2] Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории.– СПб.: Из-во СПбГУ, 2005. – 702 с.

придерживающихся идей классиков экономической теории о «невидимой руке» и соответствующем минимальном «наборе» государственных функций в экономике, которые носят скорее не экономический, а социально-правовой характер. Второй – приверженцев активной роли государства в регулировании общественно-экономической жизни в лице последователей Кейнса и представителей старого институционализма. Здесь, как известно, экономические полномочия государства существенно расширяются за счет включения его в механизм макроэкономического регулирования и наделения функциями воздействия на совокупный спрос.

Несмотря на принципиальные различия отмеченных подходов, нормативный анализ государства теряет свою актуальность в условиях приближения к конкретной действительности, поскольку ограничивается в основном решением проблемы масштабов государственного вмешательства и далек от изучения реальных экономических условий. При этом возникает существенное разграничение между анализом последствий государственной политики и выработкой решений о целесообразности конкретных государственных стратегий. Объясняется это тем, что нормативная экономика связана с оценкой того, насколько успешно осуществляются различные программы, а также с выработкой новых вариантов стратегии, которые бы лучше соответствовали достижению определенных целей. Другими словами, в нормативной экономике сравнивается, в какой степени различные государственные программы отвечают желаемым целям, и выясняется, какие программы потенциально способны обеспечить их лучшее достижение. Позитивная же экономика представляет собой не только анализ последствий конкретной государственной политики, но и анализ деятельности государственного сектора и тех политических и экономических сил, которые практически осуществляют эти программы. В силу такой особенности позитивный подход позволяет конкретизировать и актуализировать определенные экономические инструменты и методы деятельности государства в реальных хозяйственных условиях. Таким образом, генезис экономической мысли приводит к формированию и развитию позитивных концепций государства, в рамках которых весьма интересным с исследовательской точки зрения является неоинституциональное направление экономической теории.

Неоинституциональные теории, подходящие к оценке деятельности государства в экономике комплексно, разграничивают в качестве

основных две группы экономических функций государства: «государство защищающее» и «государство производящее». Первая группа функций представляет государство как спецификатора прав собственности, действия которого упорядочивают воспроизводственный процесс и снижают неопределенность в обществе. Вторая группа функций отражает деятельность государства как субъекта хозяйственной практики – производителя общественных благ и участника процессов производства, обмена, распределения и потребления. Иными словами, вопрос о присутствии и роли государства в экономике здесь решается априори.

Сущность государства в неоинституциональной теории определяется властными отношениями, возникающими между гражданами и государственным аппаратом по поводу распределения, использования и присвоения экономических ресурсов. Особый интерес в данном контексте вызывает понимание самого механизма возникновения властных отношений государственного типа и поиск ответа на вопрос, ради чего граждане добровольно отказываются от части своих «естественных» прав и передают их государству. Очевидно, как и в любом другом варианте властных отношений, граждан побуждает уверенность в том, что государство более успешно, чем они сами, может справиться с реализацией ряда функций по обеспечению их взаимодействия в различных сферах жизнедеятельности.

Ни одно общество не будет жизнеспособным, если в нем не удастся ограничить свободный доступ к ресурсам. В мире ограниченных ресурсов открытый доступ приводит к сокращению богатства общества. Социальные механизмы ограничения открытого доступа можно разделить на четыре основные категории:

1. Исключение из пользования ресурсом посредством силы, или угрозы применения силы.

2. Системы ценностей или идеология, которая влияет на стимулы людей и снижает издержки исключения.

3. Обычаи и обычное право, как, например, правила, действовавшие в обществах, которые не знали государства.

4. Правила, установленные государством.

Когда государство берет на себя функции спецификации и защиты прав собственности, возникает значительная экономия от масштаба. Средние издержки защиты прав собственности со стороны государства оказываются более низкими, чем средние издержки лиц, осуществляющих защиту прав собственности в частном порядке.

Схематично представить государство как агентство по производству общественных благ можно следующим образом (рис. 1):

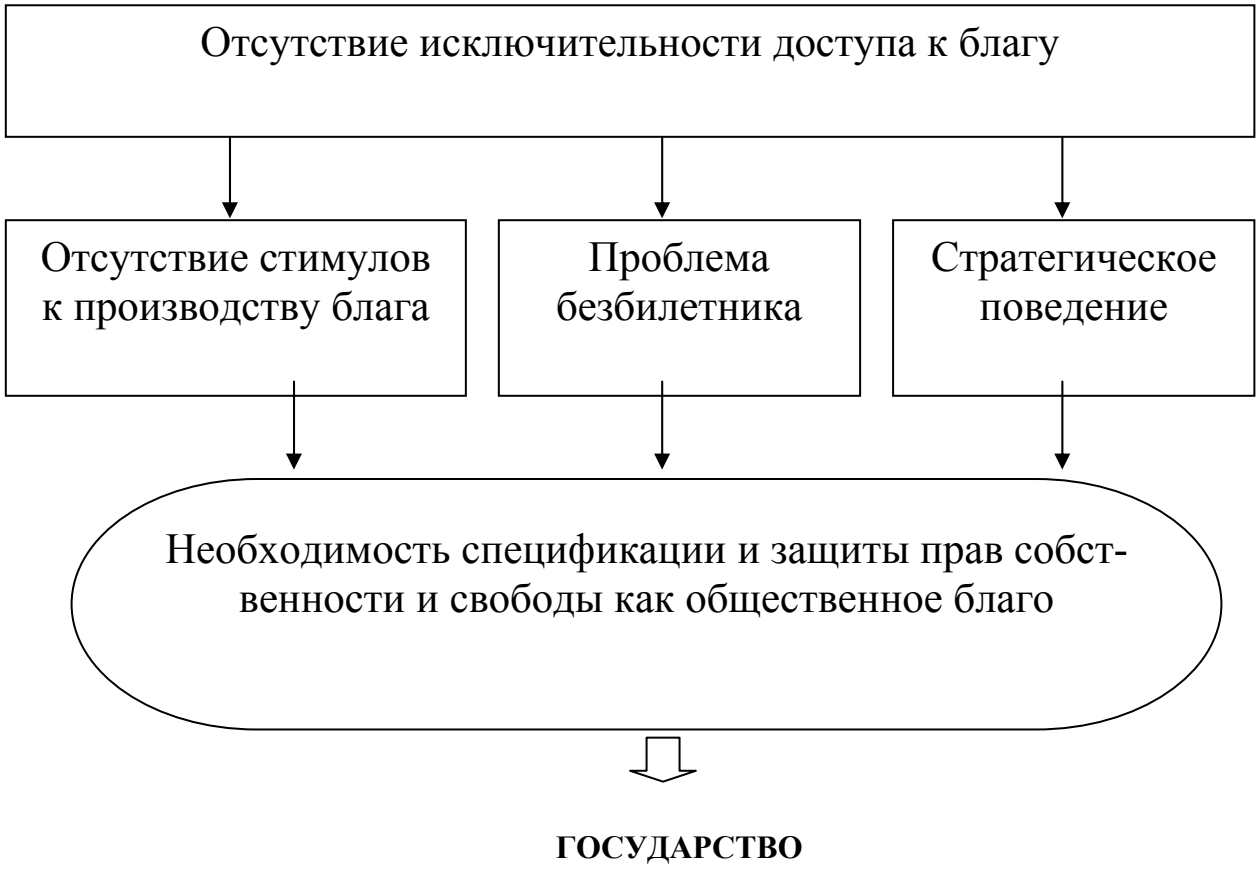

Рис. 1. Государство как организация по созданию общественных благ

Обобщая, взгляды на природу государства в рамках неоинституциональной теории можно объединить в следующие группы.

Первая: государство возникает в результате «конкуренции без правил». В условиях первичной конкуренции без правил сильные индивиды постепенно угнетают слабых. Прежде всего это происходит в хозяйственной сфере в силу различий в природных свойствах людей и в индивидуальной производительности их труда, которая становится результатом, с одной стороны, способностей самого индивида, а с другой – отражает качество используемых им природных ресурсов, которое может быть разным (например, расположенные рядом земельные участки могут существенно отличаться своим пло-

дородием в зависимости от освещенности и влажности почвы). Под влиянием природных и социальных условий слабые хозяева переходят под защиту сильных, и, в результате, создаются определенные правила, которые становятся обязательными для выполнения подданными этого государства.

Вторая: государство возникает в результате общественного договора (контракта). Государство как форма общественного договора возникает не в результате становления цивилизации (цивилизация возникала только в корпоративной форме), а в результате того, что индивиды пытаются организовать свои общественные отношения на рыночных принципах, как они привыкли к этому в сфере экономической деятельности. По аналогии с товарными рынками возникает некий политический рынок, на котором происходят процедуры торгов, предметом которых становятся голоса избирателей. Именно таким образом процесс возникновения государства описывает кооперативная теория, или теория общественного договора (контракта).

Современный этап развития теории общественного договора связан с работами Дж. Бьюкенена[3]. Предложенную им модель возникновения государства можно проиллюстрировать в виде следующей схемы, отображающей процесс горизонтальной социальной контрактации (рис. 2).

Следует отметить, что предложенная Бьюкененом схема общественного договора не является жесткой. Она может быть изменена как на втором этапе, когда государство пытается установить правила, противоречащие конституционным, так и на третьем, постконституционном этапе в случае, если государством поддерживается неэффективный способ создания общественных благ. Процесс горизонтальной социальной контрактации характерен для современных развитых демократий.

[3] Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. – М.: Таурус Альфа, 1997. – С. 270-276.

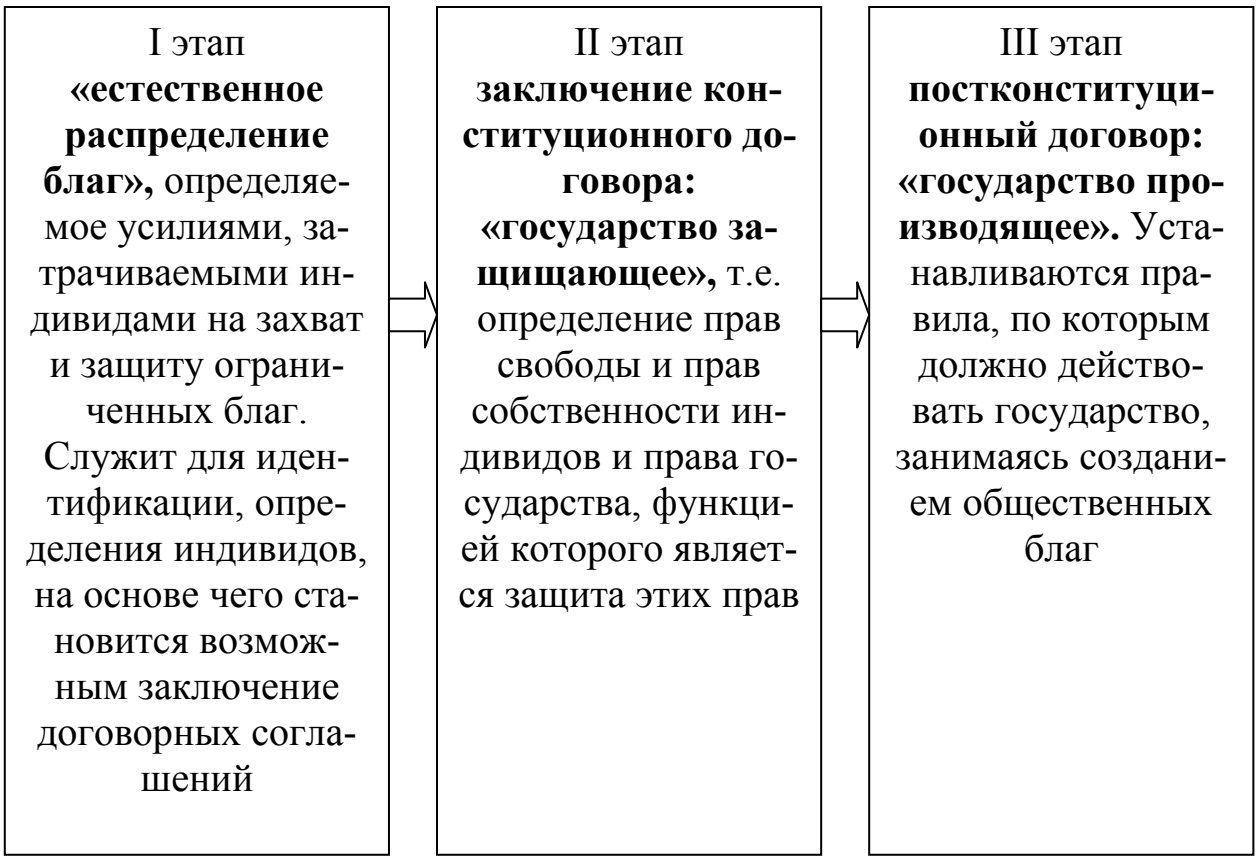

Рис. 2. Процесс горизонтальной социальной контрактации в модели общественного договора Дж. Бьюкенена.

Отсюда можно сделать вывод, в соответствии с которым контрактное государство рассматривается как добровольный контракт между гражданами и государством. Граждане делегируют часть своих полномочий государству. Распределение властных отношений закрепляется конституцией, выполняющей функцию социального контракта. Граждане добровольно отказываются от части своих прав, поскольку уверены, что государство как особая централизованная и специализированная организация будет в состоянии более рационально организовать взаимодействие индивидов и обеспечить координацию их хозяйственной деятельности путем агрегирования экономических интересов и защиты индивидуальных прав. Каждый гражданин в итоге экономически выигрывает, поскольку не тратит лишних ресурсов на самостоятельную защиту своих прав, имущества, обеспечение общественного порядка. Государство как специализированное образование с меньшими затратами может выполнять

указанные функции общественного координирования. Набор этих функций определяется так называемыми «провалами» рынка. К ним обычно относятся:

- спецификация и защита прав собственности;
- создание каналов обмена информацией;
- разработка стандартов;
- эмиссия национальной валюты;
- создание каналов и механизмов физического обмена товаров и услуг (транспортных сетей, торговых площадок и т.д.);
- правоохранительная деятельность и выполнение роли «третьей» стороны в разрешении конфликтов;
- производство общественных благ (национальная оборона, здравоохранение и образование, социальная защита населения и т.д.).

При этом для существования контрактного государства требуется выполнение определенных условий:

- четкое распределение прав государства и граждан, закрепленное Конституцией для того, чтобы государственный аппарат не превышал своих полномочий;
- возможность альтернативного, кроме государства, способа защиты гражданских прав – третейский суд, оппозиция, международные правозащитные организации и подобные им институты;
- наличие гражданского общества, или возможности влияния граждан на решение экономических и социальных вопросов через институты самоуправления, общественные организации, советы независимых экспертов.

Концепция контрактного государства является продуктивной, с нашей точки зрения, для конструирования моделей взаимоотношений между гражданами и властными структурами в категориях «принципал – агент», где неизбежно возникают проблемы асимметрии информации и поиска путей снижения издержек контроля. Относительно деятельности государственных институтов издержки контроля можно рассматривать в одном ряду с расходами на содержание власти и осуществление ею своих полномочий, то есть сводить их к совокупным расходам общества на обеспечение функционирования государства и его многочисленных органов. Отсюда, государство может быть эффективным только в том случае, когда обеспечивает минимизацию издержек контроля и удержания власти для получения заранее определенных политической системой социально-экономических результатов.

Следует обратить внимание на тот факт, что в процессе установления общественного договора возникает угроза оппортунизма: функционирование государства, призванного снижать трансакционные издержки, порождает все новые типы этих издержек, что объясняет широкое распространение таких явлений, как взяточничество, казнокрадство и т.п. Высокие трансакционные издержки обмена легально зафиксированными правомочиями мешают попаданию правомочий в руки собственников, которые могут распорядиться ими наиболее эффективно. Поиск альтернативного решения отражает попытки экономических агентов специфицировать права собственности и организовать обмен ими без участия государства, то есть внелегально.

Данный термин означает отказ индивидов от использования норм писаного права для организации повседневной деятельности и обращение к неписаному праву, или нормам, зафиксированным не в законах, а главным образом в традициях и обычаях, а также к альтернативным механизмам разрешения конфликтов по поводу обмена и защиты прав собственности. Тем самым экономические агенты избегают попадания в тупиковую ситуацию, когда государство не может в ходе первоначальной спецификации прав собственности наделить ими потенциально наиболее эффективных собственников, а обмен правомочиями невозможен из-за необоснованно высоких трансакционных издержек. Результатом становится размывание прав собственности в государственном секторе, приводящее к формированию неоптимальных для общества решений, хотя изначально сама природа государства как общественного договора предполагает обеспечение большей эффективности по сравнению с ситуацией отсутствия такого договора. В этой связи неизбежно возникает вопрос о критериях эффективности государства и возможностях ее измерения в категориях нормативного анализа.

Институциональная теория государства, в частности теория общественного выбора и контрактного государства, анализирует цели государственной экономической политики как эндогенные по отношению к социально-экономической системе, поскольку их формирование и реализация осуществляются под влиянием интересов экономических и политических субъектов, действующих внутри этой системы. Акцентирование внимания на институциональных, в частности, политических детерминантах, объясняется тем, что государство имеет сравнительные преимущества в осуществлении принуждения.

С одной стороны, это удерживает экономических агентов от инвестиций в запрещенное государством перераспределение ресурсов, направленное на увеличение собственного благосостояния за счет других членов общества, а с другой - приводит к перераспределению благ среди групп со специальными интересами. Отсюда следует, что в рамках неоинституциональной теории государство способно более эффективно выполнять свои функции лишь при таком условии, что устанавливаемые им формальные нормы и система институтов находятся в соответствии со сложившимися неформальными правилами и институтами. Иными словами, эффективное государство возникает при условии, когда «общество в целом придерживается социальных норм, структура которых совпадает с той структурой прав, которую стремится поддерживать государство»[4].

Необходимо отметить, что исследование существующих теоретических взглядов на природу современного государства позволяет выделить следующие нормативные положения, имеющие принципиальный характер для оценки его эффективности.

Первое. Особое место государства в системе общественных институтов определяется тем, что государство – это субъект управления, который обеспечивает организацию и функционирование всех элементов социально-экономической системы. Выступая в качестве представителя общества в целом, оно устанавливает правила функционирования и взаимодействия всех экономических агентов в рамках определенного хозяйственного «порядка» и осуществляет контроль их соблюдения. Государство как политико-экономическая организация преследует противоречивые цели максимизации выгоды принципалов (доверителей) и собственной выгоды производства общественных благ, что обусловливает необходимость решения проблемы принципал-агент между различными уровнями государственной власти.

Второе. В рыночной экономике государство является единственным субъектом, который обладает законным правом принуждения. Это право оформляется в систему нормативно-правовых актов и реализуется в виде санкций, применяемых в случае нарушения действующего законодательства. Характер государственной политики зависит от существующих институтов, в частности правил и процедур принятия решений на макроуровне, от уровня доверия и репутации

[4] Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. – М.: Дело, 2010. – С. 50.

правительства. Следовательно, для обеспечения эффективной деятельности государства следует стремиться к наличию политической свободы и широкой политической поддержки правительства.

Третье. Государство может формировать и осуществлять эффективную политику в условиях способности институтов и обусловленных ими контрактных структур обеспечивать оптимальное использование экономических ресурсов с безусловной опорой на политическую поддержку, а поэтому необходимым становится обязательный учет формальных и неформальных ограничений. Выполняя общественно-организующие и координирующие функции, государство, с другой стороны, выступает и как равноправный субъект хозяйствования наряду с частными компаниями и организациями, поскольку через государственные предприятия осуществляет производство определенных видов товаров и услуг (в том числе рыночных). С этой точки зрения государство выполняет функции хозяйствующего субъекта и должно обеспечить наиболее рациональное размещение и использование ресурсов. Именно это обстоятельство предполагает возможность разработки в рамках позитивного анализа важного направления в оценке эффективности государственного участия в экономике, а именно – осуществление сравнения результатов деятельности государственных органов (в стоимостном выражении) с затраченными ресурсами на их получение. Данный критерий, по мнению авторов, имеет преимущество с точки зрения применимости как для оценки уже полученных результатов, так и для прогнозирования будущих, что особо важно при планировании деятельности государственных органов и разработки экономической политики. В этом контексте государственное управление рассматривается в более узком смысле, с точки зрения эффективности его организации, результативности администрирования, рациональности институтов и функций исполнительной власти. Такой подход отвечает потребностям совершенствования управления и может дать информацию для мониторинга и разработки конкретных направлений реформирования исполнительной власти.

С позиций оценки формирования решений властными субъектами наиболее приемлемым авторы считают подход, согласно которому решения являются эффективными, если лучший результат достигается при заданных вмененных издержках, либо заданный результат получен при самых низких издержках выбора. Использование такого критерия оценки эффективности государства имеет ряд преиму-

ществ, к числу которых относится его универсальность. Во-первых, он представляет собой экспертную оценку, которая детерминирована во времени. Во-вторых, он находится вне политического режима, что и делает критерий универсальным, то есть властные отношения рассматриваются в контексте экономической рациональности. Сама эффективность государственного управления рассматривается как функция обеспеченности граждан общественными благами, определяемая соотношением общественных целей к аллокации ресурсов.

Отсюда следует, что речь может идти о бюрократической эффективности как сопоставлении управленческих расходов с количеством и качеством производимых государством услуг. Оценку уровня эффективности государства по этому критерию целесообразно проводить в динамике, фиксируя увеличение/уменьшение количества государственных услуг или общественных благ, полученных в расчете на единицу затрат на содержание и обеспечение деятельности власти. Главной методической проблемой здесь становится статистически достоверное определение расходов на государственное управление и стоимостная оценка предоставляемых государством услуг. Уровень эффективности не сводим в данном случае к одному-единственному показателю, он должен определяться с помощью ряда частных индикаторов, которые могут объединяться в единый интегрированный показатель. К числу указанных частичных показателей можно отнести, например, количественные параметры развития социальной инфраструктуры, объемы полученных гражданами образовательных, медицинских, культурных и других услуг, финансируемых через бюджетную систему государства, которые необходимо сопоставлять с затратами на содержание власти.

В этих условиях эффективность государственного управления напрямую зависит от уровня адекватности созданного в рамках нормативного подхода организационно-правового механизма власти принципам функционирования экономики, отражающим ее позитивную сторону. Решение этой проблемы приобретает особую значимость в условиях неустоявшейся и недостаточно адекватной условиям рыночной экономики законодательной базы в Украине. Немало принятых законов не соответствует реалиям сегодняшнего дня. Законотворческий процесс тормозится как малоэффективной работой Верховной Рады, ее крайней политизацией, так и низким качеством законопроектов, вносимых на ее рассмотрение. Недостаточная проработка законов, явно конъюнктурный и лоббистский характер мно-

гих законодательных актов сдерживают процесс стабилизации экономики и развитие предпринимательства, ограничивают инвестиционную и инновационную активность, столь необходимые для создания условий долгосрочного экономического роста. Поэтому разработка и принятие качественных законодательных актов остается одной из основных проблем повышения эффективности государственного управления.

Актуальной остается проблема четкого разграничения ответственности между уровнями и субъектами государственной власти в Украине. Результатом сохранения и нерешенности такой проблемы сегодня является дублирование функций отдельных ветвей власти (например, Администрации Президента и Правительства и их органов на местах). Вследствие этого возникает фактический «перерасход» ресурсов на содержание власти, что приводит к снижению ее эффективности и противостоянию в использовании властных полномочий субъектами публичного управления. Очевидно, что в этом случае анализ сложившейся практики государственного управления, проводимый с позиций позитивного подхода, должен привести к формированию новых рекомендаций и решений в рамках нормативного анализа, призванного обеспечить разработку таких форм и правил взаимодействия ветвей власти, которые бы способствовали экономии общественных издержек.

1.5. ВРЕМЕННЫЕ ГОРИЗОНТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВА КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВА*

Современные общественные науки изобилуют всевозможными теориями государства, которые можно достаточно условно разделить на две большие группы – контрактные теории и теории государства эксплуататора. Государство в экономической теории может трактоваться как абстрактная форма организации общества, как организация, максимизирующая доход или общественный продукт, как политическая система согласования интересов общества, как социальная система, направленная на воспроизводство общественных отношений и т.п. Единство исходных предпосылок нормативного теоретического анализа государства проявляется в общности интересов социума, всеобъемлющая реализация которых возможна лишь при достижении идеальных форм общественного единства. Позитивный анализ, напротив, базируется на индивидуалистичности формирования общественных интересов и выявлении существенных противоречий в их структуре. В зависимости от теоретического трактования изменяются применяемые аналитические конструкции для описания и выявления закономерностей поведенческих характеристик государства.

Невзирая на методологическую поливариантность экономического анализа, в экономической теории удалось достичь консенсуса относительно нормативных функций государства (регулирование монополий, экстерналий, неполноты рынков, неопределенности и информационной асимметрии, обеспечение общественными благами). Методология их обоснования базировалась на определении провалов функционирования высокоабстрактных моделей рынка свободной конкуренции и была лишена эмпирической составляющей.

Определенный консенсус достигнут и относительно некоторых ограничений, связанных с практической реализацией этих функций. Николо Макиавелли был первым, кто обосновал методологический подход эмпирического анализа государственной деятельности, который и поныне используется в общественных дисциплинах. Интересы и сила лежат в основе политики государства. Вся совокупность су-

***© Н.К. Галабурда, 2011**

ществующих способов согласования общественных интересов лежит в пределах от народовластия до тоталитаризма, выбор оптимальных методов политики государства зависит от их восприятия обществом. Недостаток информации для принятия политических решений, несовершенство прогнозов и невозможность предвидеть реакцию общества, наравне с несовершенством политического процесса и ограниченностью контроля над бюрократией – эмпирически обоснованные в теории общественной экономики границы государственного вмешательства, безусловно, входят в число главных провалов государства в процессе выполнения своих функций.

Реальные ограничения возможностей оптимального функционирования государства представляют собой куда более широкий круг проблем поведенческих характеристик представителей властных элит. Рентоориентированное поведение, «перераспределение бюджета», размытость полномочий – лишь небольшая часть из всей совокупности последствий государственного вмешательства в экономику. Но их влияние настолько велико, что даже рационально мотивированный процесс принятия политических решений довольно часто приводит к обратной зависимости между целями и результатами. Это дает основания предположить о недостаточном обосновании реакции общества на используемые методы и инструменты государственного вмешательства в экономические отношения.

Большинство дискуссионных вопросов о рациональности принятия экономических решений находятся в сфере восприятия времени. Оценка отдаленных и ближайших перспектив тех или иных действий государства соотносится с индивидуалистической оценкой хозяйствующих субъектов. И дело, как мне кажется, не столько в иррациональности поведения экономических агентов, сколько в общей неопределенности временных горизонтов.

История развития современной цивилизации охватывает противоречия во взглядах на фактор времени между различными культурами. Достаточно вспомнить антропологические исследования, чтобы понять влияние человеческого восприятия времени на систему общественного поведения. Цикличное и векторное восприятие природы времени, стационарное и динамическое положение объектов во времени, наличие и отсутствие точек бифуркации накладывают свой отпечаток на общественное сознание, а следовательно, и на ценностные приоритеты относительно прошлого, настоящего и будущего. Таким образом, временные горизонты власти и общества, индивиду-

альных и коллективных действий являются одним из важнейших, хотя и часто упускаемых из виду, источников социальных и экономических трений.

Многие методологи классической экономической науки указывали на методологические взаимосвязи между экономическими дисциплинами и теоретической механикой, где любой момент времени в настоящем, прошлом и будущем был неотличим от любого другого момента времени. Именно такое механистическое мировоззрение лежит в основе знаменитого изречения Лапласа о том, что существо, способное охватить всю совокупность данных о состоянии Вселенной в любой момент времени, могло бы не только точно предсказать будущее, но и до мельчайших подробностей восстановить прошлое. Представление о простой и однородной механической Вселенной не только оказало решающее воздействие на ход развития экономической науки, но и оставило заметный отпечаток на большинстве сфер экономической деятельности[1]. И хотя с тех пор физика продвинулась далеко вперед, обратив внимание на иссякаемость запасов энергии во Вселенной, что означает невозможность применения методов обратимого времени, в экономической теории время, по существу, остается огромным белым пятном.

Попробуем внести ясность в вопрос изменения функций государства в зависимости от изменения временных горизонтов. Вернемся к классическому представлению функций государства. Простота и однородность трактования экономических механизмов классиками предопределяла достаточно ограниченную роль государства «ночного сторожа». Выполнение функций охраны рыночного порядка рассматривалось необходимым и достаточным условием государственного вмешательства. Применение методологического аппарата сравнительной статики к основным выводам о равновесных состояниях экономического поведения рациональных хозяйствующих субъектов позволило построить модель их экономической деятельности и обосновать обстоятельства, при которых частные рациональные действия ограничивают возможность достижения экономического благосостояния.

Полученные таким образом выводы о нормативных функциях государства, хотя и имеют предписывающий характер, однако вовсе

[1] Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой: Пер. с англ./ Общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича и Ю. В. Сачкова. - М.: Прогресс, 1986. – С. 14.

не обязательным будет их оптимальное выполнение в реальной экономике. Выбор возлагаемых на государство функций и способов их реализации будет зависеть от временных горизонтов. Равно как демократическое общество, находящееся в статическом равновесии, не будет обременять государство никакими функциями, так и автократа, имеющего безграничную власть, будет мало заботить снижение благосостояния общества в будущем. Главная задача будет состоять в оптимизации распределения всех факторов производства, доступных в данный момент времени.

Мотивация и в первом и во втором случае будет одинаковой. Снижение уровня будущего благосостояния общества вследствие неэффективного распределения ресурсов во времени не будет восприниматься в качестве аргументов. Даже понимание того, что снижение уровня благосостояния общества уменьшает возможности обогащения в будущем, не сможет повлиять на решение о необходимости выполнения тех или иных функций. Упущенная сиюминутная выгода будет довлеть над любыми доводами о будущих возможностях. Вся тяжесть ущерба ложится на общество целиком, если оно упустит возможность в данный момент времени. Таким образом, заинтересованность в несении бремени, связанным с выполнением экономических функций государства, настолько ничтожна, что при принятии решения она будет попросту проигнорирована.

Отсутствие каких-либо значимых временных горизонтов в структуре экономического анализа изначально вызывало дискуссии в альтернативных направлениях экономической мысли. Представители шотландской, а затем и немецкой исторической школ ставили под сомнение не только возможность построения универсальной теории, но и подобное абстрагирование фактора времени, которое ограничивает возможности применения тех логических процедур, которые могли бы объяснить реальную природу равновесия и формирующие его процессы.

Историческая обусловленность будущего и необратимость прошлого – две максимы, которые предопределяют реальную структуру фундаментальных ограничений функционирования государства. Динамика развития нации как высшей формы единства общества, по мнению Ф. Листа, обуславливает необходимость учета бесконечно больших временных горизонтов при формулировании функций государства. Увеличение или уменьшение благосостояния общества напрямую зависит от его способности приумножать богатство – от

производительных сил. Степень развития производительных сил определяет не только владение приобретенным богатством и его приумножение, но и вознаграждает потерянное. Таким образом, исследование функциональной экономической роли государства должно включать все условия, от которых зависит его будущее благосостояние, потенциал возможностей общества[2].

Необходимо отметить, что определение хозяйственной деятельности как части социальной жизни общества, а человека как социокультурного существа, который в процессе своего развития ориентируются на общественные ценности, обусловили формулирование социальных функций государства, связанных не только с увеличением потенциала производительных сил, а и с моральными устоями общества. Формирование моральных ценностей, развитие нравственных институтов, духовное воспитание способно обеспечить общество несомненно большим зарядом сил для приобретения материальных богатств. Это позволяет утверждать, что инвестирование в политическую, социальную, организационную сферы взаимодействия могут рассматриваться обществом в качестве альтернатив. Всякие издержки на воспитание таких ценностей у будущих поколений, бесспорно, являются тратой в пользу производительных сил.

Принципиально отличается ситуация при расширении временных горизонтов на определенную величину. Вопрос дисконтирования будущего в экономической литературе вызывает острые дискуссии со времени выхода «Экономики Благосостояния» А.С. Пигу. И если нормативная теория пыталась сформулировать предписывающие правила учета полезности будущих поколений и способов определения ставки дисконтирования, то для эмпириков проблематика заключалась в соответствии рыночной ставки дисконта на инвестиции интересам будущих поколений.

Безусловно, в обществе, где институты сформированы и закреплены, господствует право и действует единое для всех законодательство, побудительные мотивы лиц и организаций, находящихся у власти не могут кардинально изменить принципы функционирования государства. И определение такой ставки дало бы возможность решить проблему. Однако отсутствие явной или неявной позитивной модели поведения правительств и политиков превращали подобные исследования в теоретические упражнения.

Дисконтирование будущих выгод и оценка их соотношения к за-

[2] Лист Ф. Национальная система политической экономии. - М.: Европа, 2005. – С. 124-127.

тратам будут различными для автократических и демократических обществ. Анализ функций государства при демократических формах правления зачастую опирается на индивидуалистическую оценку выгод и издержек относительно предоставляемых государством благ. Такая оценка будет варьироваться в зависимости не только от форм блага, но и от планов субъектов хозяйствования.

Как правило, поведение индивидов в ситуации коллективного выбора будет отражать более короткие временные горизонты, чем сопоставимое поведение индивидуализированного выбора. Действия разных индивидов могут считаться синхронными лишь в свете физических методов измерения времени. Синхронность является праксеологическим понятием только в отношении согласованных усилий разных действующих людей. Человек, который в ситуации частного выбора будет готов пожертвовать частью сегодняшнего потребления во благо будущих поколений, в ситуации коллективного выбора не пожелает ждать. Это находит выражение в системе предпочтений политических институтов – правил и норм согласования общественных интересов. Неизбежное размывание идентифицируемых прав на результаты коллективного действия сокращает временные горизонты политики, что сдвигает решение о размещении экономических ресурсов во времени к более высокой ставке дисконтирования.

Такие изменения, вносимые ставкой дисконтирования при реализации частных и общественных интересов, формируют проблему приспособления налогоплательщиков. Наличие достаточного времени для приспособления делает возможным формирование политического равновесия. Разница между восприятием временных горизонтов обществом и индивидом формирует условия более высокой степени эксплуатации налогоплательщиков, если последние не успели приспособиться к изменению ставок налогообложения.

Дело в том, что государственная политическая власть является более «долговечным институтом» нежели правительство, которое представляет эту власть. Поэтому каждое из правительственных формирований будет пытаться установить более высокую цену на предоставляемые услуги. Как следствие, можно предположить о дополнительных мотивах формирования существенной разницы во временных рамках.

Горизонт, которым оперируют политики, будет намного короче, горизонтов, необходимых частному сектору для полной адаптации на предложенные правительством изменения в цене предоставляемых

благ.

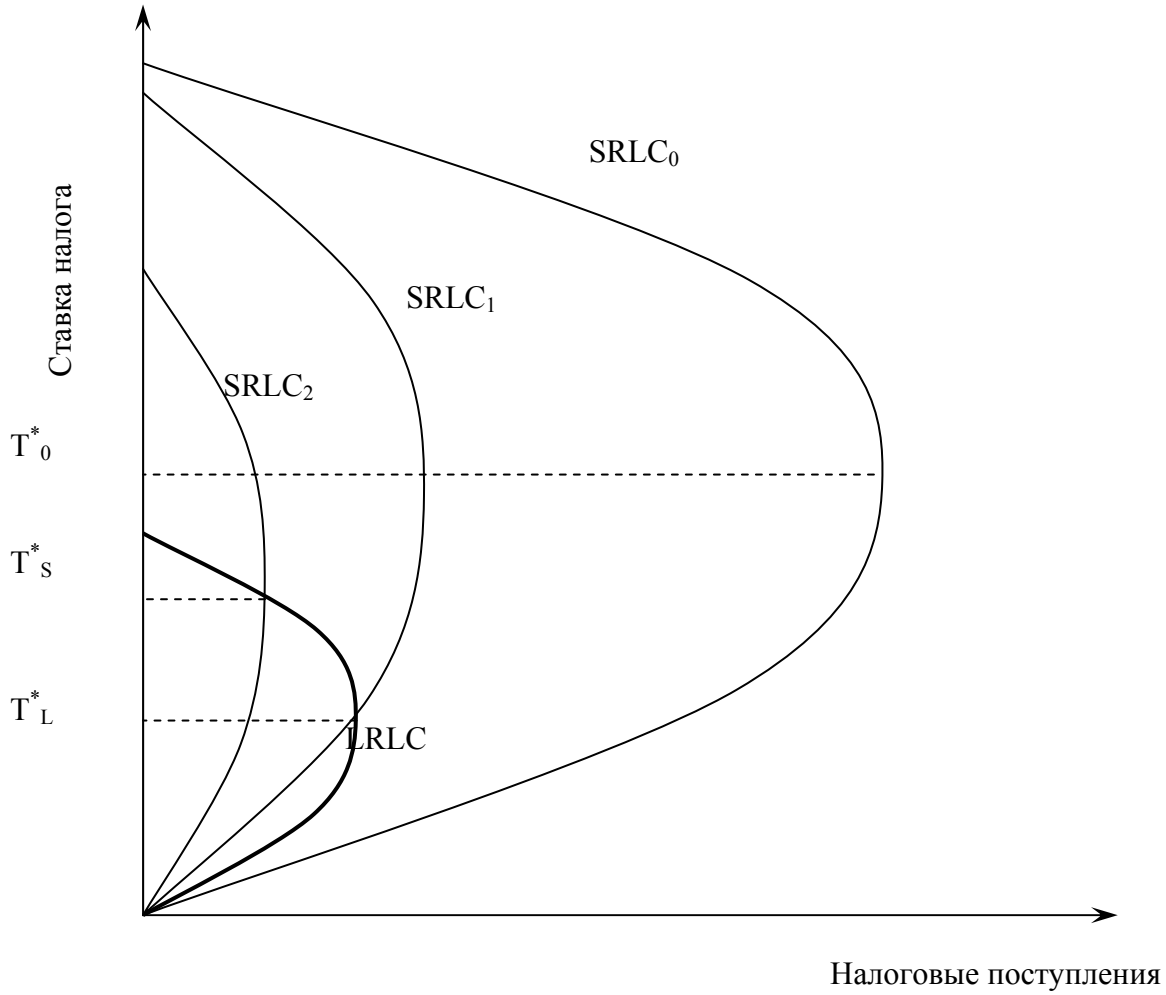

Рис. 1. Временные горизонты и кривая Лаффера

Упрощенная интерпретация показана на рисунке 1, где LRLC – долгосрочная зависимость между ставкой налогов и налоговыми поступлениями (Long Run Limit Curve), SRLC0,1,2 – краткосрочная зависимость между ставкой налогов и налоговыми поступлениями (Short Run Limit Curve). В данном вопросе нет нужды описывать все уровни адаптивного поведения индивидов, главное – проиллюстрировать тот разрыв, который появляется между кратко- и долгосрочным временным горизонтом. Краткосрочная кривая Лаффера всегда будет проходить снаружи от долгосрочной кривой полного приспособления. Даже при условии, что правительство будет действовать на долгосрочную перспективу, невозможно стимулировать адекватные

ожидания общества[3].

Следует отметить, что демократические формы правления в условиях рынка не лишены традиционных пороков государства – коррупции, лоббизма и самовоспроизводства бюрократии. Сама борьба общественных интересов в условиях современной представительской демократии приводит к формированию групп, стремящихся завладеть контролем над государством.

В реальной экономической системе экономико-политические организации общества формируют систему экономической и политической власти. Структура институционального анализа предполагает учет детерминант власти, когда характер взаимоотношений в обществе включает подчинение целевых приоритетов одних субъектов функциональным целям других.

Цели власти не настолько ограничены, как это было представлено в классической и неоклассической теории. Они (цели) не могут быть сведены к увеличению доходов либо прибыли, поскольку ресурсное обеспечение является инструментарием реализации целей сохранения структуры организации и расширения власти[4], а расширение властных полномочий детерминирует сокращение бюджетных ограничений. Максимизация власти, таким образом, может считаться самодостаточной целевой функцией, выражение которой возможно через систему экономических, политических, социальных и т. п. инструментов.

По своей сути, методы и инструменты реализации власти являются способами принуждения, которые, не взирая на разнообразие их форм, направлены на структуру индивидуалистической деятельности с целью изменения ее вектора в необходимом для групп власти направлении. Несомненно, что специфика применения инструментов воздействия зависит от конкретных организационно-экономических и социально-политических ограничений, наложенных институциональной структурой общества, однако рациональность применения инструментов обуславливает расчет таких форм влияния, которые в

[3] J.M. Buchanan and D.R. Lee Politics, Time, and Laffer Curve Journal of Political Economy 1982, № 90 (4). P. 816-819.

[4] Согласно теории Дж. Гелбрейта основными элементами целевой функции организаций являются так называемые защитные и положительные цели. Теоретическое обоснование целевой функции организаций изложено в: Гэлбрейт Дж. К. Экономические теории и цели общества. – М.: Прогресс, 1976. - 406 с.

состоянии обеспечить максимизацию достижения целей при минимизации затрат.

Привилегии приватного доступа к ресурсам формируют специфику поведения хозяйствующих субъектов. Монополизация возможности совершать принуждение на определенный срок изменяет систему стимулов. Рациональность поведения будет формировать действия, направленные на рост благосостояния общества в рамках временных горизонтов правления. Чем уже будут временные горизонты, тем меньше стимулов для реализации долгосрочных программ. И наоборот, в условиях долгосрочных временных горизонтов власти рациональность поведения будет обуславливать включение в целевую функцию тех программ, затраты на которые будет способна покрыть дисконтированная ценность воссозданных производительных сил.

Помимо этого, необходимо аналогичным образом внести ясность в вопрос обеспечения функционирования государства в условиях монополизации власти. С одной стороны, монополизация власти ведет к взиманию такого уровня налогов, который будет находиться на уровне его кривой безразличия. При этом корыстные мотивы будут побуждать к деятельности, направленной на увеличение уровня благосостояния. И чем большими будут временные горизонты его правления, тем более долгосрочными будут его инвестиции. Целевым ориентиром, в условиях долгосрочных горизонтов автократического режима станет не получение максимального количества благ, а наращивание потенциала производительных сил.

С другой – существует способ, который дает возможность повысить стимулы к труду в условиях краткосрочной монополизации эко-номической власти. Экономическая теория труда и заработной платы позволяет утверждать, что такой стимул возникает в результате повышения налогов на первые часы работы, сокращения на последующие и отсутствия на завершающие. Если налогообложение последних часов работы отсутствует, то увеличение вознаграждение за прибавочный труд, остающееся после взимания налога повышает предложение труда. Данный метод, который предусматривает более высокую цену за предоставляемые государством блага для лиц с минимальными доходами, чем для лиц с высокими, создает условия повышения производительности за счет увеличения разрыва между богатыми и бедными.

Безусловно, подобные методы будут вызывать противодействие со стороны профсоюзов и других общественных организаций, что

сделает слишком дорогим удержание подобного порядка вещей в долгосрочной перспективе. Однако позитивный анализ современных экономических систем позволяет утверждать о нивелировании роли традиционных институтов, способных противодействовать подобным тенденциям. Постепенное сращение экономической и политической власти сужает временные горизонты, формирует систему стимулов для получения краткосрочных доходов в виде разнообразных видов экономической ренты (монопольной, политической, социальной и т.п.).

1.6. МИФ О ДЕЕСПОСОБНОМ ГОСУДАРСТВЕ (НЕОЭТАТИЗМ) И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ*

Вопрос о роли государства в экономике поднимается почти в каждой научной работе, часто изучение какой-либо проблемы завершается предложениями типа «государству необходимо...», есть проблема – необходимо разработать концепцию, программу и т.д. Вместе с тем отсутствует системный подход в определении функций и границ деятельности государства. Трудности в адаптации традиционного (для рыночной экономики) инструментария экономической политики в Украине в значительной мере связаны с особенностями государства как такового, а методы и способы его действий являются вторичными.

Правильной видится постановка проблемы не относительно функций государства в экономике (как это принято), а относительно его типа и, соответственно, способности выполнять такие функции. В данном материале не будут рассматриваться технические аспекты экономической политики (методы, объекты), достаточно широко известные и регулярно освещаемые экономической наукой. Для понимания роли, которую действительно играет государство, обратим внимание на его специфические особенности как субъекта.

В преобладающей части работ по экономике понятие «государство» имплицитно отождествляется с обезличенным абстрактным субъектом экономической политики (с разным, в зависимости от экономической школы, набором функций). Соответственно само понятие государство определяется преимущественно в организационно-функциональном измерении[1]. Такой технический подход разграничивает экономическую науку и другие общественные науки. Критикуя абстрактные подходы к пониманию государства в экономической науке, Т. Парсонс считал, что экономическая теория не способна развить адекватной модели анализа динамики социальной системы в целом и утверждал о необходимости интеграции экономической теории с другими общественными науками, что существенно изменит эко-

[1] См.: Економічна енциклопедія. – Т. 1/Ред.-кол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000. – С. 312. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – С. 128.

***© В.В. Зимовец, 2011**

номическую теорию[2].

Экзогенность государства, его внешнее по отношению к процессам в экономике положение – глубоко ошибочная предпосылка, укоренившаяся в экономической теории. Малоплодотворными считаем дискуссии относительно того, какие функции должно выполнять государство и какой экономической властью оно должно обладать для достижения поставленных целей экономической политики. Эффективное решение проблемы видится в иной плоскости – какое государство способно выполнять функции (независимо от количества и содержания последних).

Если подходить к вопросу исключительно в рамках институционализма, то вторичность институтов относительно государства как субъекта наиболее глубоко исследовал Д. Норт. Можно обратить внимание на теоретические работы немецкой школы ордолиберализма[3], других западных экономистов[4]. Практически во всех проанализированных работах акцентируется внимание на вероятном несоответствии интересов государства и общества[5]. Так, В. Ойкен обращал внимание на необходимость ограничения экономической власти и влиятельности государства, считая, что государственное вмешательство в экономику и втягивание государства в хозяйственную деятельность приводят к его перерождению в т.н. «экономическое государство»[6], обслуживающие могущественные группы интересов. Во избежание такого сценария развития предлагалось установление «хозяйственного порядка» (обеспечение конкуренции, размежевание власти и бизнеса). Вместе с тем ордолиберазизм так и остался нормативной теорией, предлагающей, что нужно делать, но не объясняющей, как именно, задача установления «хозяйственного порядка»

---

[2] Парсонс Т. О социальных системах. – М.: Академический Проект, 2002. – С. 59, 112.

[3] Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий ордолиберализм: Пер. с нем./сот, предисл. и общ. ред. В. Гутника. – М.: Экономика, 2002. – 482 с.

[4] Скотт Г. Реформа государственного управления: новозеландский вариант // Пути экономического роста. Мировой опыт. – М.: Финансовый издательский дом «Деловой экспресс», 2001. – 101-129; Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – 654 с. и др.

[5] Вангберг В. «Теория порядка» и конституционная экономика // Вопросы экономики. – 1995. - № 12. – С. 86-95.

[6] Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий ордолиберализм: Пер. с нем./сост., предисл. и общ. ред. В. Гутника. – М.: Экономика, 2002. – 482 с.

ошибочно отождествлялась с государственными интересами. С этих позиций его конструктивность очевидна, но функциональная бедность на лицо. На практике все оказывается с точностью до наоборот, так как не учитываются мотивы действий субъектов, выступающих от имени государства, направленные на достижение отличных от декларируемых целей.

Проблема даже не в «плохом» государстве, а в отсутствии у власти мотивов, побуждающих к обеспечению «хозяйственного порядка». Пытаясь решить эту проблему, конституциональная экономика акцентирует внимание на высокой вероятности установления правил и закрепления за государством функций, эксплицитно не делегируемых обществом, и необходимости встречного контроля государства за обществом и общества за государством[7]. Разрешение конфликта конституциональные экономисты видят в институте демократических выборов и верховенстве права.

Исследованием особенностей государства как субъекта в переходной экономике занимается ряд российский и украинских экономистов[8], которые акцентируют внимание на отличиях реального государства от его абстрактного аналога в макроэкономике. Наиболее категоричные оценки сводятся к констатации тех негативов, которые влечет за собой усиление экономической власти государства. Наиболее конструктивными являются работы, определяющие задачи и направления институциональных изменений. Среди них можно выделить конструктивный подход, предложенный В. Дементьевым[9] – минимизация возможностей чиновников для создания преференций для избранных, защита от государственного произвола через систему судебной власти, контроль СМИ за властью, создание действенных механизмов контроля над государством со стороны гражданского общества через институты коллективного действия. Идея о необходи-

---

[7] Олейник А.Н. Институциональная экономика. – М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 344.

[8] Шамхалов Ф. Теория государственного управления. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 638 с.; Вангберг В. «Теория порядка» и конституционная экономика // Вопросы экономики. – 1995. - № 12. – С. 86-95; Афонцев С. Экономическая политика и модели экономического развития // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. - № 4. – С. 40-41 и др.; Геєць В. Взаємодія довіри і розвитку // Економічна теорія. – 2005. – № 2. – С. 3-16; Дементьев В. Экономическая власть и институциональная теория // Вопросы экономики. – 2004. – № 3. – С. 50–64 и др.

[9] Дементьев В. Политическая реформа с точки зрения экономической теории [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fppr.org.ua

мости четкой регламентации действий чиновника не является новой, еще Л. фон Мизес отмечал: «для человека, которым не движет стремление делать деньги на рынке, должен быть разработан свод правил, которые бы говорили ему, что и как делать»[10]. Однако в Украине (как впрочем, и везде) существуют силы, не заинтересованные в разработке такого «свода правил», т.е. действительном разрешении проблемы.

В последние годы на постсоветском пространстве антилиберальные настроения, обусловленные известными негативными последствиями экономических реформ, более или менее успешно используются в качестве инструмента для апологетики так называемого усиления роли государства в экономическом развитии. Оппоненты либеральных концепций на основании надуманного стереотипа о том, что рынок не может нормально функционировать в переходной экономике, в частности, выполнять координирующую функцию, выдвигают тезис о потребности в «сильном государстве», достаточно спорную установку о т.н. «ограниченной демократии», что якобы будет на пользу экономическому развитию[11]. В свете таких негативных тенденций ЕБРР в 1999 г. была предложена новая парадигма развития переходных экономик, которая выдвигала на первый план демократический процесс и развитие гражданского общества как основ долгосрочного экономического развития[12].

Формирование реакционных по содержанию тенденций на основе спорной концепции «дееспособного государства», которую мы называем неоэтатизмом, углубления противоречий между практической политикой и либеральной доктриной требуют научной оценки. Примечательно то, что неоэтатизм как идеология возникает после завершения первого этапа рыночных преобразований, создания каркаса базисных институтов рынка и предпосылок для сужения роли государства в экономике.

Попытаемся опровергнуть некоторые из установок концепции «дееспособного государства», раскрыть истинные причины, побуж-

---

[10] Мизес Л. фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. // Пер. с англ. – М.: «Дело», 1993. – С. 72.

[11] Улюкаев А. Демократия, либерализация и экономический рост // Вопросы экономики. – 1997. – № 11. – С 4-19.

[12] EBRD. Transition Report 1999. Ten Years of Transition [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR99.pdf

дающие к укреплению экономической власти государства на постсоветском пространстве, дать оценку возможным последствиям такой политики в долгосрочной перспективе. Основная для будущего развития опасность заключается в том, что раскручивающаяся спираль взаимоусиления экономической и политической власти приводит к тому, что сменить власть на каждом новом витке становится сложнее, чем на предыдущем.

Как известно, теоретические концепции ордолиберализма и конституциональной экономики предупреждают о неэффективности концентрации экономической власти в любой форме. В то же время имеются весомые аргументы против такой позиции (прежде всего, экономические успехи авторитарных режимов Восточной Азии – т.н. «азиатская модель»)[13]. Достаточно распространенной является позиция, согласно которой модернизационный рывок в Азии был обеспечен благодаря сильному государству[14]. Именно такие аргументы зачастую используются как в теории, так и для обоснования экономической политики. Определенные успехи азиатских режимов в достижении высоких темпов экономического роста не дают возможности с однозначностью отвергать как неприемлемый элемент концентрацию власти и, соответственно, азиатскую идеологию, рассматривающую власть как инструмент долгосрочного экономического роста, на что обращает внимание Дж. Фаллоуз[15]. На определенных етапах развития культивирование азиатской идеологии может совпадать с улучшением показателей экономического роста, обусловленными иными причинами. В свою очередь, в долгосрочной перспективе недемократический режим как среда для коррумпированности власти, высоких барьеров в доступе к ресурсам препятствует экономическому развитию[16].

На постсоветском пространстве на протяжении переходного периода экономические интересы были и остаются фундаментом симбиоза власти и элит, которые вместе становились все менее заинтере-

---

[13] Verdier T. Models of political economy of growth: A short survey // European Economic. Review.1994. – v.38. – № 3/4 – P. 757–763.

[14] Роль держави у довгостроковому економічному зростанні/ За ред. д-ра екон. наук Б.Є. Кваснюка. – К.: Ін-т економ. прогнозування. – Харків: Форт, 2003. – С. 200-201.

[15] Fallows J. What Is an Economy For? // The Atlantic Monthly. – 1994. – Vol.273. – № 1. –. P. 76-92.

[16] Bjшrnskov C. and Svendsen G.T. Why Does the Northern Light Shine So Brightly? Decentralisation, social capital and the economy. – Aarhus Scool of Business. – 2002. – p. 6.

сованными в проведении реальных рыночных реформ[17]. Происходила последовательная концентрация экономической власти в руках приближенных к режимам (или созданных ими же) элит и коррумпированного аппарата (коррумпированного в меру созданных для такой коррупции законодательных рамок), преследующего иные от выдвигаемых в стратегиях целей. Все это вело к обрастанию государства второстепенными функциями, в то время как основные задачи не решались. Такой опыт не является новым и практически повторяет негативный опыт Латинской Америки, достаточно полно исследованный Д. Нортом[18].

Приобретая различные формы, идеологические установки неоэтатизма успешно служат интересам приближенных к власти элитам. В частности рост бюджета увеличивает экономическую власть правительства и расширяет возможности для реализации частного интереса власти и приближенных к ней элит, на что обращал внимание Ш. Бланкарт[19]. Под прикрытием риторики о дееспособности государства насаждаются более изощренные формы, далекие от экономически рационального (с позиций интересов общества) использования ресурсов, множатся как грибы – это различные целевые программы, грандиозные инвестиционные проекты, сдаваемые в подряд частникам, субсидирование дешевыми ресурсами (в различных формах – энергоносители по ценам намного ниже мировых, копеечная приватизация, распределение земли). И поэтому можно однозначно утверждать – неоэтатизм, культивируемый под прикрытием лжетезиса о государстве, заботящемся об обществе, – основа для трансформации политической власти в экономическую как базиса для укрепления той же политической власти. Являясь заложником интереса сохранения власти (что было подмечено Т. Эггертссоном[20]), государство вынуждено обслуживать интересы отдельных политических групп, имеющих электоральную поддержку. Власть становится все

[17] Helllman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist // World Politics.1998. Vol. 50. № 2. – pp. 203.

[18] Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 198 с.

[19] Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – С. 234.

[20] Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. – М.: Дело, 2001. – С. 96.

менее заинтересованной в изменении режима, в свою очередь страх потерять экономическую власть усиливает консервативность правящей элиты.

Следовательно, проблема экономического развития сводится к решению проблемы, лежащей вне плоскости экономической науки – разрыва порочного круга: политическая власть – экономическая власть – политическая власть. Чем менее общество может контролировать государство, чем меньше экономической власти должно иметь последнее. На практике все происходит с точностью до наоборот – под декларируемыми целями развития с различными приставками (инновационное, инвестиционное etc), происходит банальная реализация частных интересов элиты.

Современное украинское государство формировалось под влиянием двух разновекторных идеологических установок. С одной стороны (особенно в первые годы реформ) – это деструктивная по своему содержанию идеология либерального редукционизма (сокращения экономической власти государства), с другой – так называемое «державництво», конструктивная стратегия, направленная на укрепление государства как такового. Развитие рыночных отношений не сопровождалось изменениями самого государства, которое и сегодня сохраняет практически весь спектр функций советской социокультурной парадигмы, которые (с известной степенью модификации) успешно используются в новых, рыночных координатах для реализации частных интересов.

Постепенно украинское «державництво» трансформировалось в неоэтатизм (ничего общего с национальными интересами не имеющий), хотя формально либерализация экономики медленными темпами продвигалась вперед. В 2000 г. было выдвинута стратегически ошибочная идеологическая установка о необходимости усиления роли государства, «укрепления его дееспособности, обеспечения доминирующей роли в модернизации национальной экономики»[21], за чем последовало тиражирование мифа о «дееспособном государстве». Техническим инструментом реализации такой установки, хорошо зарекомендовавшим себя в других странах, стало планомерное подавление демократии, об «успешности» которого свидетельствует формирование разновекторных тенденций: укрепление демократии в

[21] Стратегічні перспективи реформ. – Виступ Президента України Л. Кучми на науково-практичній конференції «Стратегія сталого розвитку та структурно-інноваційної перебудови української економіки (2004-2015) // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 80. – С. 5-8.

Восточной Европе и ее ослабление в СНГ[22].

Частичное изменение власти в Украине на переломе 2004-2005 гг. не привело к заметным сдвигам в государстве, сохраняются такие системные пороки, как использование экономических рычагов для борьбы с политическими оппонентами, применение особых правил игры для круга избранных[23], не ликвидирован глубоко укоренившийся неформальный институт – «друзьям – все, а врагам – закон» (т.н. принцип Франко)[24]. Слабость политических партий в Украине, которые не смогли консолидировать общество, привела к тенденции усиления роли государства, которая не была остановлена и после оранжевой революции, как верно отмечает В. Геец[25].

Одним из основных препятствий для экономического развития Украины является сохранение чрезмерной роли бюрократии и номенклатуры, практики выборочного патернализма. Об этом свидетельствует использование испытанных методов давления и вмешательства в экономику всемогущего государства, что подрывает стабильность и не способствует экономическому развитию[26]. Неизменной остается сама система принятия решений, формат отношений власти и бизнеса – методы выборочных проверок, которые нередко парализуют бизнес и замедляют экономическую динамику[27].

Несмотря на некоторое расширение демократических прав и свобод в Украине в 2005 г., режим остается квазидемократическим, так как отсутствуют реальные возможности общества контролировать действия власти. Напротив, объективно усиливаются противоположные тенденции, подчинение регуляторного поля интересам

---

[22] Schnetzer A. Nation in Transition 2003. Milestones [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http www.freedomhouse.org.

[23] Ивженко Т. Обыкновенный кучмизм // Независимая газета. - 25.05.2005.

[24] Понасенков Е. Россия: обыкновенный фашизм? // Коммерсантъ-Власть. – 2003. - № 46 (546). – 24.11.2003.

[25] Геєць В. Взаємодія довіри і розвитку // Економічна теорія. – 2005. – № 2. – С. 10.

[26] Пинчук В. Капитал // Зеркало недели. – 2005. – № 49 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.zn.ua/1000/1030/52113/

[27] Мацука А. Черные списки Ющенко // Новая политика [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.novopol.ru/-chernyie-spiski-yuschenko-text2230.html

бизнес-элит, нейтрализация рыночных институтов[28]. Интересы бизнес-элит совпадают с идеологически никчемной установкой «дееспособного государства» и технически реализуются путем создания многочисленных псевдополитических партий с отраслевым и/или региональным оттенком. Второй опорой, поддерживающей установку «дееспособного государства», остается номенклатура, получающая выгоду (т.н. ренту) от увеличения количества норм и правил, их усложнения и возможности дискретного толкования. Конечно, существуют противоречия и внутри указанных групп (бизнес-элит и номенклатуры), однако не они определяют стратегию. Единство интересов номенклатуры (административно-бюрократических групп) лежит в трансформации своих полномочий в деньги, отмечает В. Коломойцев-Рыбалка[29], с чем можно согласиться. Однако даже он (сторонник идеи гражданского общества) пессимистически оценивает перспективы и вынужден признать, что инициатором реформирования самого себя должно стать государство[30], что малоперспективно, исходя как из обычной логики, так из предыдущей практики.

Украина опоздала с преобразованиями в государстве. Стратегически ошибочный тезис о «дееспособном государстве», взятый на вооружение с начала этого тысячелетия, существенно замедлил модернизацию государства и отдалил перспективы экономического роста. Идеология неоэтатизма выкристаллизовалась в достаточно высокоразвитых постсоветских государствах (России, Украине и др.) во многом вследствие трех причин:

1) электоральной поддержки в силу укорененности идеологии советского патернализма;

2) поддержки бизнес-элит, незаинтересованных в формировании конкурентных рынков;

3) поддержки самого государственного аппарата, причастного к распределению ресурсов и заинтересованного в увеличении их потоков.

Живучесть постсоветской структуры власти в Украине объясняется также укорененностью архаичных традиций бывшей имперской

---

[28] Glaeser E., Sheinkman J., and Shleifer A. The Injustice of Inequality // Journal of Monetary Economics. 2003. Vol. 50. P. 199-202.

[29] Коломойцев-Рыбалка В. Взгляд в будущее. Гражданское общество: научные критерии и украинская перспектива. – К.: Молодь, 2002. – С. 204.

[30] Там же. С. 328.

метрополии[31].

Переход к реализации либерально-демократического сценария развития Украины сдерживается также низким уровнем политической социализации общества, отсутствием демократических традиций, незаинтересованностью номенклатуры в потере имеющейся экономической власти[32.] Как правильно утверждает В. Геец, в условиях демократизации и смены роли государства в обществе должна сформироваться новая социальная группа или элита как будущая социальная опора государства[33]. Однако в силу укорененности тяги к «сильной руке», значительной остается вероятность консервации существующей системы.

К сожалению, в Украине нет ни концептуальной определенности, ни четкого понимания места государства в экономике и теоретико-методологического основания для дальнейшего реформирования такого государства. Обрастая функциями, которые регулярно проталкиваются через Верховную Раду в виде законов, такое государство становится все более ощутимым тормозом дальнейшего экономического развития. С другой стороны, имеет место борьба не с последствиями, а с причинами. По мнению Д. Кауфмана, разворачивание кампаний по борьбе с коррупцией, создание различных комиссий, ужесточение ответственности в указанной сфере являются способами реакции власти на требования со стороны общества вместо необходимых фундаментальных систематических шагов по реформе государственного управления[34.] Для высвобождения значительной части ресурсов, используемых на защиту от государственного произвола и их направления на продуктивные цели, назрела необходимость в политических решениях по выявлению практики уплаты «дани» номенклатуре. Две важнейшие задачи в этой связи:

1) лишение чиновника права принимать решения относительно

---

[31] Wolf D. A 21st century revolt // The Guardian, 13 May 2005 (based on his BBC4 documentary, 'Inside the Orange Revolution' shown on 15 May 2005).

[32] Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення : Монографія // Алимов О.М., Даниленко А.І., В.М. Трегобчук та ін. – К.: Об'єднаний ін-т економіки НАН України, 2005.- 540 с.

[33] Геєць В. Інституційні перетворення і суспільний розвиток // Економіка і пронозування. – 2005. – № 2. – С. 15.

[34] Kaufman D. Myths About Governance and Corruption // Finance and Development. – September 2005. – p. 42.

распределения ресурсов и преференций;

2) установление порядка предания гласности не дозированной, а полной информации о финансовой деятельности всех без исключения государственных органов, включая созданных ими же так называемых «государственных предприятий».

Существует потребность во всесторонней междисциплинарной концепции практической реализации идеологии либерализма. Концептуальной основой дальнейших реформ может стать «догоняющее развитие», т.е. реформы, направленные на достижение определенного образца (эталона). Основой дальнейших реформ может стать широко известный принцип «государство для рынка». Эти задачи могут быть решены исключительно политическими методами, наиболее реалистичными из них есть длительный процесс инкрементальных улучшений в процессе политической борьбы. Учитывая проникновение идеологии «дееспособного государства» (в той или иной форме) в программах основных политических сил Украины, процесс может затянуться на неопределенное время.

1.7. ОСТАТОЧНЫЙ ДОХОД ГОСУДАРСТВА КАК ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИТЕРИЙ КОНТРАКТНОГО ГОСУДАРСТВА*

Изменения всей экономической системы, происходящие в современной России, влекут за собой трансформацию всех её субъектов, в том числе и государства. Переход к рыночной экономике предполагает кардинальное изменение места и роли государства и системы взаимоотношений между ним и обществом.

Формирование в стране контрактного государства, встроенного в систему горизонтальных контрактных взаимоотношений, позволяет всем экономическим субъектам более эффективно использовать имеющиеся у них ресурсы вследствие снижения трансакционных издержек. Существует прямая связь между развитием контрактных принципов взаимодействия между государством, бизнесом и населением, с одной стороны, и экономическим ростом, с другой. Показательным в данном контексте является исследование 84 стран, проведенное в начале 1990-х годов группой экономистов под руководством Кифер и Ширли (финансирование осуществлял Всемирный банк), целью которого являлось выяснить, какие факторы более всего влияют на развитие страны, а именно на долю валового дохода на душу населения[1]. Главный вывод, сделанный исследователями, состоял в том, что такой фактор, как количество ресурсов, имеющихся у той или иной страны, и факторы, относящиеся к экономической политике (уровень инфляции, собираемость налогов, открытость для внешней торговли) – влияют очень мало. Гораздо сильнее влияют правила, которые действуют в стране: власть закона, риск экспроприации и несоблюдение правительством своих контрактных обязательств, уровень коррупции, качество бюрократии.

С целью определения контрактного государства предлагается использовать комплексный критерий отнесения государства к государству с преобладанием контрактных начал, состоящий из формального и экономического компонентов. «Формальный» аспект заключается прежде всего в наличии конкурентного и консенсусного политического рынка.

---

[1] Аузан А. А. Общественный договор и гражданское общество // Новая газета. – 2005. – № 7-9 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www. //domd.ru /f/Auzan/Auzan2.htm.

***© А.А. Сурцева, 2011**

«Экономическим» компонентом предложенного комплексного критерия отнесения государства к государству с преобладанием контрактных начал является превращение большинства субъектов хозяйствования в получателей остаточного дохода от деятельности государства. Под остаточным доходом государства понимается сверхдоход, возникающий в результате использования монополии на принуждение, обеспечивающей эффективное производство таких общественных благ, как охрана правопорядка и спецификация прав собственности, что, в свою очередь, приводит к повышению отдачи от всех экономических ресурсов.

Категория «остаточный доход» появилась в рамках институциональной экономической теории фирмы для рассмотрения проблем выявления собственника фирмы или отдельных ресурсов в условиях современного расщепления прав собственности. В рамках отечественной научной литературы В. Л. Тамбовцев предложил использовать понятие «остаточный доход» в широком смысле слова. Согласно данной трактовке, остаточный доход – это сверхдоход любых собственников различных активов. Помимо этого, он выделил остаточный доход государства, понимаемый как политический доход, получаемый им от имеющегося в его собственности актива – монополии на «насилие» после выполнения всех фиксированных обязательств, в том числе по производству общественных благ. Это денежный доход, получаемый в результате разницы между собранными налогами и расходами на осуществление упорядочивающих, защитных и других функций государства.

С экономической точки зрения фирма занимается производством определенных благ. Наиболее значимым ресурсом для производства является капитал. Значит, обладатель капитала выступает получателем остаточного дохода фирмы. Государство – это организация, обладающая сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, т. е. владеющая монополией на принуждение. Само появление государства связано с необходимостью производства таких благ, как порядок и спецификация прав собственности. Сами граждане страны и фирмы могут заниматься производством этих благ, однако это потребует отвлечения значительных средств от их производительной деятельности. Поэтому такие блага по своему характеру выступают как общественные блага, если рассматривать этот термин в широком смысле слова. Наиболее эффективным производителем этих благ является государство, поскольку их производство возможно только при

использовании такого редкого ресурса, как принуждение. Соответственно, структурирующим элементом государства как организации является владение монополией на принуждение. Монополия на применение силы дополняется монополией на налогообложение, а налоги выступают источником финансирования общественных благ.

Государство, специфицируя права собственности, поддерживая порядок, повышает отдачу от всех экономических ресурсов, что ведет к росту экономики. В результате такого роста увеличиваются и доходы государства, т. е. возникает сверхдоход, по-другому, – остаточный доход.

Государство, получая остаточный доход, имеет преимущества в его использовании. При этом понятие «остаточный доход» имеет самое прямое отношение к неполноте контрактных отношений. При полных контрактных отношениях способы раздела доходов и имущества во всех возможных ситуациях точно определялись бы контрактом, а дохода, который можно было бы определить как остаточный, в реалии не существовало бы. Так и дополнительные доходы государства в условиях контрактного государства распределялись бы в строго оговоренном объеме для производства определенных общественных благ. Контрактное государство – это организация, действующая с согласия и по поручению негосударственных субъектов, соответственно, оно выступает агентом населения страны. Значит, дополнительные доходы государство распределяет в пользу своего принципала (населения) посредством бюджетных расходов, стабилизации налогообложения и т. п. В условиях же отсутствия контрактного государства право на распределение остаточного дохода находится в руках у государства, которое решает, куда его направить исходя из собственных интересов и интересов тех организаций и групп населения страны, которые имеют возможность влиять на целевую функцию государства. Также существует разница в появлении остаточного дохода государства. В условиях контрактного государства он будет появляться за счет развития экономики посредством эффективного выполнения государством своих функций. Более того, он будет возникать даже при снижении ставок налогообложения. Неконтрактное государство, скорее всего, будет идти по пути расширения налогообложения, а также использовать произвольное перераспределение собственности.

Наличие широкого круга получателей остаточного дохода государства является одним из основополагающих признаков государства с преобладанием контрактных начал. Такой характер распределения

остаточного дохода государства означает, что его целевая функция в большей степени определяется агрегированным интересом широких групп интересов, а также свидетельствует о наличии определенных механизмов контроля за деятельностью государства со стороны этих групп.

Концепция остаточного дохода государства была использована нами как методологический подход к анализу источников финансирования производства общественных благ, понимаемых в широком смысле слова, и механизмов распределения выгод от них. С целью исследования проблем распределения «остаточного дохода государства» в условиях России предложено использовать в комплексе оценку структуры доходов и расходов консолидированного и федерального бюджетов; распределение прироста доходов бюджета между статьями расходов; механизмов дофинансирования функций региональных и местных властей за счет средств бизнеса. В условиях контрактного государства обязанности по финансированию общественных благ, рассматриваемых в широком смысле слова, и выгоды, получаемые от их использования, достаточно сбалансированы. В отсутствие же такового государства груз расходов несет большинство населения, а выгоды от них получают узкие группы интересов. Целью такого анализа является выявление соотношения между тем, как распределяются обязанности по финансированию этих благ и кто является основным получателем выгод от них. В условиях контрактного государства эти обязанности и выгоды сбалансированы. В отсутствие же такового государства груз расходов несет большинство населения, а выгоды от этого получают узкие группы интересов.

Предложенные элементы анализа оценивались исходя из следующих положений. Для эксплуататорского государства свойственно распределять «остаточный доход» на рост доходов государственных служащих или на расходы, связанные с силовыми структурами. Контрактное же государство, скорее всего, направит его на финансирование науки, образования, здравоохранения и другие расходы социально-экономической направленности.

Анализ доходной части консолидированного и федерального бюджетов Российской Федерации за 1994 – 2009 гг. позволил сделать вывод о наличии ряда проблем, свидетельствующих о движении в сторону неконтрактного государства. К этим проблемам можно отне-

сти[2]:

– рост доли неналоговых доходов в консолидированном бюджете (в 2000 г. – 6,5%., в 2007 г. – 25,7%, 2009 г. – 23,8%);

– снижение доли пяти «рыночных» налогов в структуре доходов консолидированного и федерального бюджетов (до 2003 года она составляла порядка 60–70%, начиная с 2004 года этот показатель в обоих бюджетах снизился до 40– 45%). Такое падение данного показателя вполне вероятно связано с сокращением ставок налогообложения, но свидетельствует о низкой доходности рыночного сектора экономики и росте рентной составляющей в бюджете.

Однако тенденции к снижению неналоговых доходов в федеральном бюджете (1999 г. – 6,96%, в 2007 г. – 3,8 %, в 2008 г. – 4,8%) и рост собираемости налогов в России (собираемость налогов в 1996г. составила 74%, в 2005 – 2008 гг. – более 100%) свидетельствуют о наличии элементов контрактного государства и о постепенном движении российского государства по направлению становления государства с преобладанием контрактных начал.

Изучение структуры расходов консолидированного бюджета, с одной стороны, может свидетельствовать о движении к контрактной модели. Достаточно большая доля расходов бюджета приходится на социально-культурные мероприятия (1995 г. – 26,6%, 2006 г. – 55,3%, 2008 г. – 25,2%; на 1 апреля 2009 г. – 23,7%). Однако, с другой стороны, проведенный анализ свидетельствует о наличии ряда проблем на пути становления в России контрактного государства. К этим проблемам относятся:

– необеспеченность собственными источниками финансирования расходных функций консолидированных бюджетов субъектов федерации. Федеральный бюджет с 2002 года является профицитным, а консолидированные бюджеты субъектов федерации – дефицитными, притом, что именно на них возлагается большая часть расходов на социально-культурные функции. Возможность их реализации зависит от дотаций федерального бюджета и мер по привлечению внебюджетных источников финансирования;

– сложившаяся структура распределения доходов и расходов консолидированного бюджета страны свидетельствует об остаточном

[2] Подсчитано на основании: Консолидированный бюджет РФ в 1995-2002 гг. [Текст] // Российский статистический ежегодник. 2003. – М., 2003. – С. 548; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2003 – 2008 гг. и на 1 апреля 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.roskazna.ru/reports/cb.htm

принципе финансирования расходов на социально-культурные мероприятия. В первую очередь финансируются расходы, связанные с финансированием силовых структур, правоохранительных органов, содержанием государственного аппарата. В среднем финансирование расходов, связанных с поддержанием силового потенциала, составляет 98-99%, а социально-культурных расходов 89-90%;

– слабость «бюджета развития». Социально ориентированные расходы связаны, прежде всего, с поддержанием достаточно обширной советской социально-культурной базы, а не ее развитием. Средства, выделяемые на эти меры, распределяются среди большого числа статей (образование, культура, СМИ, здравоохранение, спорт, социальная политика) и огромного количества получателей. В результате резко снижается стимулирующее воздействие этих расходов. Таким образом, получается, что государство не реализует действенных социальных мер, которые бы способствовали росту остаточного дохода. Помимо этого, само появление на федеральном уровне так называемых национальных проектов, связанных с развитием образования, здравоохранения и т. д. является признанием того, что до настоящего времени существующая бюджетная политика не обеспечивала полноценного развития этих отраслей.

Особенно показательным, с точки зрения исследования проблем формирования в России контрактного государства, является анализ структуры расходов федерального бюджета как наиболее обеспеченного доходами и растущего компонента консолидированного бюджета. Сравнительный анализ структуры расходов государственных бюджетов России и развитых странах мира показал наличие существенных различий. Так, если в развитых странах мира расходы на военные и полицейско-бюрократические функции составляют 11% расходов государственного бюджета, в среднем по миру – 20%[3], то в России – более 40%. Расходы же на социальные трансферты в развитых странах составляют 20 % ВВП (28% ВВП во Франции, 25% – в Италии, 21% – в Германии и Швеции, 16% – в Великобритании, США и Японии), а в России лишь около 4% ВВП[4].

С нашей точки зрения, более точным критерием распределения

[3] Рогов С.М. Функции современного государства: вызовы для России // Свободная мысль – XXI. - № 7. – 2005. - С. 59.

[4] Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы //Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, № 6 (294), 2006 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/ Publications/ Magazines/ VestnikSF/2006/

«остаточного дохода» государства является динамика использования прироста доходов государственного бюджета, особенно применительно к условиям профицитного бюджета.

Большая часть прироста доходов государственного бюджета[5] с 1994 г. по 2007 г. направлялась на национальную оборону и правоохранительные органы. Исключения составляет 1998 г., когда совокупные доходы государства снизились на 66817100 тыс. руб. и 2002 г., в котором большая часть прироста доходов (34,6%) была направлена на социальное обеспечение. В остальное же время от 20 до 40% прироста доходов направлялось на расходы силовых структур государства. Если же обратить внимание на рост расходов на социальные нужды, то в этом случае цифры окажутся гораздо меньше, а именно от 4,7 до 17,7% прироста доходов бюджета приходилось на данные нужды. Только два года за 1994 – 2006 годы рост расходов характерных для контрактного государства (на социальное обеспечение и социально-культурные мероприятия), превышал рост расходов характерных для государства «оседлого бандита» (национальная оборона, правоохранительные органы, государственное управление) – 2002 г. (39,8% против 13,7%) и 2003 г. (53,7% против 48,3%).

Тенденцию же, наметившуюся в 2006 г., можно было бы обозначить как тенденцию в направлении становления контрактного государства. Так, распределение прироста доходов в 2006 г. и 2007 г. более равномерное, чем в другие годы: на национальную оборону приходится 7,9% и 8,1% соответственно и на социально-культурные мероприятия 7,01% и 7,8% прироста доходов. Но выделяется показатель незначительной доли средств, распределяемых на социальное обеспечение: 2006 г. – 1,99%, 2007 г. – 0,5%, причем это одни из самых низких показателей распределения прироста доходов на социальное обеспечение за все годы. В 2008 г. сложилась совсем беспрецедентная ситуация – впервые расходы по статьям национальная оборона и правоохранительные органы снизились, а рост расходов, характерных для контрактного государства в приросте доходов, составил 7,1%. Однако, данная тенденция исчезает в показателях 2009 года и плановом периоде 2010-2011 гг. Так, доля роста социально-ориентированных расходов в приросте доходов бюджета становится

[5] Федеральные законы «О федеральном бюджете» за 1994–2006г г. //; Федеральные законы «О федеральном бюджете» за 2007www.budgetrf.ru – 2011гг. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www2.minfin.ru/budget/ budget.htm

меньше доли роста расходов характерных для государства «оседлого бандита» и составляет 18,7% против 28,8% в 2009 г., 9,2% против 13,5% – 2010 г. и 1,7% против 13,5% в 2011 г.

В целом изучение консолидированного и федерального бюджетов РФ выявило, что наименее социально ориентированная часть бюджетной системы (федеральный бюджет) наиболее обеспечен доходами и, наоборот, несущие основную часть расходов на социально-культурные функции консолидированные бюджеты субъектов федерации недофинансируются. Такое разделение обязанностей между уровнями бюджетной системы и особенно источников финансирования не соответствуют принципам контрактного государства. В условиях недостатка легальных источников финансовых средств власти субъектов федерации и местные органы власти вынуждены привлекать их внелегальными способами. Поэтому для уточнения институциональной природы российского государства были проанализированы неформальные механизмы финансирования органами власти своих функций, получившие наибольшее распространение в деятельности региональных властных структур и органов местного самоуправления.

Ограниченность легальных источников финансирования деятельности региональных и местных властей привела к формированию ими практик дофинансирования своих функций за счет средств предпринимателей региона, базирующихся на неформальных правилах. В результате ряд исследователей[6,] наряду с «белой зоной» отношений между властью и бизнесом в рамках закона и «черной зоной», связанной с преступным взаимодействием бизнеса и отдельных чиновников, выделяют достаточно широкую «серую зону» взаимодействия властных структур и предпринимателей.

Согласно В. Тамбовцеву средства, собранные с представителей бизнеса в рамках «серой зоны», используются в трех основных направлениях путем создания неких фондов:

1) фонды развития региона;

2) фонды поддержки жилищного строительства;

3) фонды поддержки правоохранительной деятельности[7].

---

[6] Деление на три зоны взаимодействия власти и бизнеса (белую, серую и черную) используется многими исследователями, например, такими как В. Тамбовцев, М.В. Курбатова, С.Н. Левин и др.

[7] Тамбовцев В. Неформальные воздействия государства на бизнес. // Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. – М., 2003. – С. 97.

По подсчетам исследователей, ежегодное участие бизнеса в дофинансировании территорий составляет 110 млрд. рублей (около 3% расходов консолидированных бюджетов субъектов федерации). В 2006 году, по оценкам департамента экономического развития администрации Кемеровской области, в соответствии с подписанными соглашениями ведущие предприятия, компании и холдинги направили в социальную сферу около 4,8 млрд. руб.[8] Такие цифры свидетельствуют о достаточно обширной «серой зоне», а расширение взаимодействия в рамках этой зоны можно расценивать как элемент контрактного государства «помогающей руки», так как средства, неформально собираемые региональными и местными властями, направляются на производство ряда общественных благ, что расширяет круг получателей «остаточного дохода государства». Однако расходование этих средств носит непрозрачный характер и неподконтрольно населению. Такая ситуация порождает условия для их неэффективного использования. Зачастую эти деньги расходуются на престижные проекты, а не на финансирование социальных мероприятий, касающихся большинства населения региона.

Таким образом, анализ характера российского государства с позиции выделенного экономического компонента комплексного критерия преобладания контрактных начал привел к выводу о наличии тенденций становления в России государства с преобладанием контрактных начал и выявил проблемы на этом пути. Анализ показал наличие элементов государства с преобладанием контрактных начал (снижение неналоговых доходов в федеральном бюджете, рост собираемости налогов, растущая доля расходов на социально-культурные функции в консолидированном бюджете, более равномерное распределение прироста доходов государственного бюджета в 2006 - 2008 гг. между разными статьями расходов и использование средств практик дофинансирования для расширения производства общественных благ на региональном и местном уровнях), однако выявил и проблемы по пути становления такого вида контрактного государства (сохранение остаточного принципа финансирования расходов на социально-культурные функции государства, слабость «бюджета развития», непрозрачный и неподконтрольный населению характер использования региональными и местными органами власти средств, собираемых за счет практик дофинансирования).

[8] Логинова Е. Союз по расчету // Деловой Кузбасс. – 2006. – №5. – С. 26.

1.8. ПЕРСПЕКТИВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА*

В последние годы среди форм экономической политики государства наряду с налоговой, кредитно-денежной, внешнеэкономической политикой, политикой занятости и т.п. учёные-экономисты стали выделять институциональную политику. В общем виде под таковой обычно понимаются проводимые государством действия по формированию новых, устранению старых или трансформации имеющихся собственнических, трудовых, финансовых, социальных и других институтов. Институциональная политика применяет ряд инструментов: лицензирование, установление нормативов, преобразование отношений собственности, укрепление правовых основ деятельности предприятий. Эти инструменты сами выступают институтами, которые задают определённые рамки хозяйственной деятельности субъектов экономики.

Часть институтов государство сохраняет и «оберегает» от деформации и разрушения. Другую часть пытается «нейтрализовать» путём размывания механизма санкций. Третью группу институтов государство пытается инициировать и использовать для решения проблем, которые не поддаются эффективному решению посредством уже имеющихся в обществе институтов.

Проблемой является то, что увеличение количества формальных институтов автоматически не приводит к положительным изменениям институциональной среды деятельности хозяйствующих субъектов. Более того, может сформироваться совокупность институтов-симулякров (институтов-муляжей), которые вытеснят действительно полезные и эффективные для фирм и домохозяйств институты.

Государство, поскольку используется, прежде всего, господствующей в обществе группой, неизбежно выступает механизмом создания институциональных отношений и поддерживающих их организаций. Эту идею удачно выразил В.Н. Тарасевич: «Подчиняясь собственным потребностям и интересам, правящая верхушка социальных образований становится активным субъектом социально – политико – институциональной деятельности – трансформации традиций и сознательного творения микроинститутов, призванных упорядочивать жизнедеятельность данного конкретного образования,

***© К.К. Чарахчян, 2011**

отличать её от других…»[1]. Важно отметить такую функцию институтов, как давать опознавательную информацию хозяйствующим субъектам по принципу «свой – чужой». Вместе с тем, государственный механизм должен создавать долгосрочную основу реализации интересов элиты общества. Для этого государство вынуждено создавать институты, способствующие развитию этого общества.

Особо важную роль формальные институты играют в переходной экономике. В этот период хозяйствующие субъекты сталкиваются с повышенной асимметрией информации. Государство может в короткий срок снизить трансакционные издержки, связанные с поиском достоверной информации. Государство может стать своеобразным гарантом функций, которые начинают выполнять новые инициированные или поддерживаемые им институты. Для условий переходной экономики справедливо утверждение В. Радаева, что для одержания победы новая организационная форма должна не просто быть экономически эффективной, но должна доказать свою легитимность и, по возможности, дезавуировать другие формы[2].

Поэтому под институциональной политикой нами понимается система действий государства в экономической, правовой и идеологической сферах, направленных на использование институтов для решения задач общественного развития. Можно сказать, что сама институциональная политика становится институтом воздействия государства на хозяйственную жизнь общества.

Мы согласны с теми экономистами, кто считает бесплодными попытки «навязать» обществу институты, противоречащие исторически сложившейся их системе. Например, по мнению С. Кирдиной, институциональные матрицы той или иной страны допускают модификацию хозяйственных форм и правил до тех пор, пока не нарушается доминирующее положение базовых институтов[3]. В этом смысле имеет место императив зависимости от предшествующей траектории развития. Вместе с тем, история, в том числе российская, показывает примеры использования государством прежних, традиционных ин-

---

[1] Тарасевич В.Н. Что такое институт? (Опыт институциональной эволюции) // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: Экономическая. Выпуск 37-2. – Донецк, ДонНТУ, 2009. – С. 18.

[2] Радаев Вадим. Современные экономико-социологические концепции рынка / Анализ рынков в современной экономической социологии. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2008. – С. 29.

[3] Кирдина С. Г. X- и Y-экономики: Институциональный анализ. – М.: Наука, 2004. – С. 236.

ститутов для решения модернизационных задач. Так, Е. Ясин и М. Снеговая обращают внимание на использование Петром I старых институтов (прежде всего – крепостного права) для усиления самодержавной модели догоняющего развития. «Тем самым было законсервировано отставание, – отмечают эти авторы, – осталась традиционная система, на которую надели припудренный европейский парик»[4].

Однако если институт содержит в себе потенциал развития, он с успехом может быть использован для ориентации деятельности участников экономики на решение проблем хозяйственного развития. Так, особое значение в институциональной политике имеет государственное регулирование экономики (ГРЭ). ГРЭ выступает как экономический институт для хозяйствующих субъектов, задавая им «правила игры», с которыми вынуждены считаться даже наиболее влиятельные «игроки». Изменение института ГРЭ является наглядной демонстрацией не только преобразования государством экономических институтов, но и гибкости, подвижности их содержания. В.А. Андрианов на примере экономической политики Франции начала XXI в. показывает, что именно государство берёт на себя роль организатора, координатора и главного инвестора в реализацию крупных национальных проектов, что свидетельствует о возвращении к классическим принципам и методам дирижизма с той лишь разницей, что вместо «полюсов роста» выбираются «полюса конкуренции»[5].

Итак, в данных исторических условиях мероприятия государственных органов управления, направленные на трансформацию экономических институтов, могут дать мультиплицирующий эффект как в желательном, так и в нежелательном для инициаторов направлениях. Институциональная среда усиливает воздействие политики государства.

Смена стадии цивилизационного цикла неизбежно сопровождается глубокой перестройкой системы институтов, а их постепенная трансформация неизбежна на каждой такой стадии ввиду накопления изменений в хозяйственной жизни общества.

Чем более гибкой и способной к изменениям оказывается культура общества (экономическая в том числе), тем шире возможности

---

[4] Ясин Е., Снеговая М. Институциональные проблемы России в мировом контексте // Вопросы экономики. – 2010. - № 1. – С. 118.

[5] Андрианов В.Д. Эволюция основных концепций регулирования экономики от теории меркантилизма до теории саморегуляции. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика». – 2008. – С. 63-64.

для изменения институтов. Эти изменения происходят и спонтанно, охватывая обычно неформальные институты, и целенаправленно – путём создания новых формальных институтов. Второй вариант требует законотворческой деятельности государства и применения доступных ему легитимных средств.

Нам представляется важным обратить внимание на готовность общественного сознания воспринять новые правила хозяйственного поведения. От решимости активной части общества отказаться от старых институтов в пользу новых в значительной степени зависит как продолжительность переходного периода, так и решение характерных для него задач.

Институциональная политика может осуществляться разными способами. Один из них предполагает стремление максимально «зарегулировать» хозяйственную деятельность, принять как можно больше законов «на все случаи жизни». Такая политика неизбежно приводит к тому, что значительная часть законов и подзаконных актов не имеют механизма обеспечения их действия, возникают противоречия между формальными нормами, сама система институтов становится громоздкой и начинает тормозить трансакции вместо того, чтобы их ускорять. В данной ситуации всё больше экономических субъектов проявляют оппортунизм по отношению к формальным институтам, начинают искать способы обойти их и совершают спонтанные действия вопреки институциональным нормам либо обращаются к неформальным институтам. Поэтому вполне справедливо утверждение Р. Нуреева, что наиболее ярким критерием эффективности экономической политики государства стали не масштабы её активности, а конечные результаты развития национальной экономики[6].

Попытка распространить институты, привычные для одной части социума, на те его части, для которых они не характерны, может привести к отторжению всей совокупности инициированных государством институтов, включая и полезные для реализации экономических интересов субъектов экономики. Такую негативную роль сыграл институт колхозов для значительной части населения Украины и России в период советской коллективизации. Роль имплантируемых институтов в таком случае можно сравнить с ролью компьютерных вирусов, поражающих всю систему.

---

[6] Нуреев Р.М. Россия: особенности институционального развития. – М.: Норма, 2009. – С. 405.

Другой вариант институциональной политики заключается в стремлении государства формализовать только ту часть институтов, которые необходимы для проведения бюджетной, кредитно-денежной, социальной политики. Законы и подзаконные акты, затрудняющие регулирование экономики, необходимо своевременно пересматривать и отменять. Если в краткосрочной перспективе не удаётся создать механизм реализации формальных правовых норм, эти нормы также нуждаются в отмене.

В идеале вообще не следует принимать закон, если нет реальных условий его соблюдения. Вместе с тем, возможно сохранение формальных институциональных норм для исключительно редких хозяйственных ситуаций, при условии, что эти нормы не создают противоречий и помех для текущей хозяйственной деятельности. Пример сохранения «экзотических» законов дают законодательства ряда штатов США. При данном варианте институциональной политики значительную роль в регулировании хозяйственной деятельности выполняют неформальные институты.

Институциональная политика имеет также аспект сочетания национальных и наднациональных институтов. Общая парадигма согласования национальных и наднациональных институтов выработана Европейским Союзом. В странах-членах ЕС национальные законодательства приводятся в соответствие с институтами союза. В перспективе хозяйственное законодательство стран ЕС будет всё более унифицироваться. Применяется и другой механизм согласования национальных и наднациональных институтов – соблюдение совместно принятых норм государственной экономической политики. Соблюдению этих норм препятствует отсутствие механизма экономических санкций. Так, некоторые страны ЕС нарушали во второй половине 2000-х гг. «Пакт о стабильности», обязывающий ограничивать дефицит госбюджета членов европейского союза, не сталкиваясь с быстрым и строгим воздействием со стороны европейской комиссии, европейского центрального банка или какого-либо иного наднационального института. В результате финансовая ситуация в Греции настолько осложнилась, что поставила под угрозу не только устойчивость европейской валюты, но и уверенность в эффективности экономического управления в масштабах ЕС.

В период второй половины 2000-х гг. роль МВФ и МБ как регуляторов мировых финансовых потоков значительно снизилась. Эти организации уже не могут быть теми институтами, которые дают

правильную информацию об экономической среде, помогают выбрать полезную для экономических субъектов стратегию хозяйственного поведения. Меры по предотвращению углубления финансово-экономического кризиса и его преодолению вырабатывались по иным правилам – посредством многосторонних консультаций министров финансов, председателей правлений национальных банков, глав ведущих государств мира.

Нам представляется, что происходит институализация правил выработки и принятия важнейших для участников мировой экономики решений, кризис ускорил этот процесс. Можно сделать вывод, что обобществление хозяйственной деятельности достигло того уровня, при котором требуются новые, соответствующие этому уровню правила и способы управления. Неформальные встречи лидеров политики и бизнеса и официально проводимые их саммиты, разумеется, останутся как институт обсуждения экономической информации и поиска совокупности приемлемых для ведущих игроков глобальных рынков вариантов действий. Однако этого явно недостаточно.

Для предотвращения негативных для национальных экономических систем действий участников мировой экономики уже в близком будущем придётся создавать новые формальные институты и организации, способные достаточно чётко регулировать хозяйственное поведение как национальных правительств и банков, так и транснациональных компаний. Эти институты будут формироваться и на уровне национальных государств, и на уровне интегративных группировок, и на наднациональном уровне.

Можно предположить, что процесс развития институциональных отношений проходит следующие этапы: неинституциональные (спонтанные, хаотичные взаимодействия участников экономики, обычно имеющие место в переходный период от одной экономической системы к другой), затем – неформальные институты, формализация институтов путём их легимитизации государством, появление организационно оформленных институтов (институтов-организаций), отказ от чрезмерной формализации институциональных отношений путём внедрения новых неформальных норм хозяйственного поведения. Институциональная политика предполагает целенаправленное воздействие на совокупность экономических институтов на каждом из данных этапов.

Институциональная политика имеет несколько аспектов. Во-первых, она формирует такую институциональную среду деятельно-

сти фирм и домохозяйств, которая позволяет реализовать им свои интересы, используя рыночный механизм хозяйственных взаимосвязей. Во-вторых, создаёт условия для управляемости экономической системы, т.е. достижения целей общественного развития. В-третьих, стремится обеспечить эффективное государственное регулирование экономики.

Мы можем прогнозировать следующую тенденцию трансформации институциональной политики государства, которая имеет место и в странах с переходной экономикой: создание механизма повышения информационной безопасности институциональной среды, В частности, это означает, что национальные государства вправе совместно утвердить единую методику присвоения индексов международных рейтинговых агентств и периодически уточнять её. Борьба с «информационными шоками», способными не только обрушивать биржевые котировки, но и дезориентировать органы экономического управления, администрации корпораций, домохозяйства становится актуальной как никогда.

Для повышения управляемости экономических системам в условиях дальнейшей интернационализации хозяйственных процессов предстоит на среднесрочный период формировать комплекс согласованных «двадцаткой» ведущих стран мира рекомендаций по проведению национальными правительствами и транснациональными корпорациями своей экономической политики. Опытом такого рода неформального института (который оказался, в целом, неудачным) был «Вашингтонский консенсус». Неудача, по нашему мнению, была связана с узким подходом к вариантам экономического развития стран и стремлением навязать интересы ведущего «игрока» всем остальным участникам глобальной экономики.

Национальные органы управления, принимая решения об использовании инструментов ГРЭ, их эффективность будут оценивать в пределах всего экономического пространства, на которое будет распространяться деятельность базирующихся в данной стране хозяйствующих субъектов. Иными словами, под экономическим эффектом ГРЭ будет всё больше пониматься интегральная реакция внутренней и внешней среды этого регулирования.

Проблема соотношения формальных и неформальных экономических институтов нуждается в дальнейшем исследовании. Институциональная политика не может ограничиваться лишь воздействием на формальные институты, хотя они и более доступны для такого

воздействия. Так, предотвращение раздувания разнообразных спекулятивных «пузырей» требует изменения соотношения трансакционного и спекулятивного мотивов в спросе на деньги со стороны домохозяйств, а для этого нужны глубокие преобразования совокупности формальных и неформальных институтов.

1.9. ЭВОЛЮЦИЯ ЭКОНОМИКИ И ГОСУДАРСТВА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ*

Всякий раз, когда в обществе начинаются те или иные кризисные явления, на повестку дня встаёт вопрос достоверности и практической значимости экономических доктрин, доминировавших в экономической науке в то время. На каждом историческом этапе цивилизационного прогресса появляются новые теории с объяснением закономерностей экономического развития и его регулирования[1]. Отметим, что „…экономическая наука занимает специфическое и уникальное положение в сфере как чистого знания, так и практического использование знания, так как её специфические теоремы недоступны для какой-либо верификации или фальсификации…" [1, с. 89]. Ретроспективный анализ экономической истории и истории экономической мысли позволяет провести аналогии между возникновением экономических концепций и необходимостью решения проблем, стоявших перед обществом. Сегодняшний затяжной финансово-экономический кризис, охвативший большинство стран мира, свидетельствует о теоретической несостоятельности экономических доктрин, о кризисе науки и общества. Поиск новых подходов к разработке нормативной теории составляет одну из основных проблем экономической науки. Речь идёт об осознании направления развития цивилизации, её приоритетов и ценностей, способных обеспечить стабильную перспективу.

Ретроспективный анализ научных школ и концепций, накопленных человечеством, позволяет выделить основную проблему, вокруг которой не утихают дискуссии. Поиск рецептов преодоления нынешнего кризиса актуализировал проблему диалектики взаимодействия государства и экономики (а точнее, рынка). Собственно возникновению экономической науки даёт начало политическая экономия – учение *об умелом хозяйствовании или государственной национальной экономической политики* [2, с. 813-815]. *Впервые в истории*

[1] Каждая область общественных, да и естественных наук выдвинула и обосновала свою классификацию этапов эволюции общества, цивилизации и вселенной. Не отрицая их, обратим внимание на то, что сегодняшние научные достижения в сфере познания глубинных сущностей существования микро- и макромира всех сфер человеческого бытия стали новыми факторами, которые необходимо учитывать при исследовании проблем адекватной соотносительности науки и реального бытия.

* **© И.И. Малый, 2011**

экономической мысли меркантилисты (А.Монкретьен, В.Стаффорд, Т.Ман, Дж.Стюарт) выдвинули идею *активной роли государства* в экономике, поскольку в то время бурного развития международной торговли возникла необходимость в государственном регулировании торговых отношений между странами. Учение меркантилистов, как отмечал Н.Кондратьев [3, с. 138-139], было *системой политики,* в основном, отвечавшей на вопросы, каким должно быть национальное хозяйство и как должна вести себя по отношению к нему государственная власть. Классики политической экономии в лице А.Смита (науки о богатстве), Д.Рикардо (науки о законах распределения общественного продукта), Ж.Сисмонди (науки об управлении народным хозяйством), сосредоточив внимание на принципах свободного предпринимательства, не отрицали значения государства.

С позиций нынешних знаний о логике развития экономической системы можно с уверенностью утверждать, что с момента основания экономической науки (классической политической экономии) и по сей день, почти во всех научных школах уделяется в той или иной мере внимание институциональной роли государства в экономике. Так, например, Д.Рикардо изучал налогообложение, Дж.Ст.Миль – отношения государства и личности в условиях расширения свободы, К.Маркс – эволюцию и перспективы государства в период обострения противоречий капитализма. А.Маршалл и Л.Вальрас выступают за минимизацию присутствия государства в экономике, но в то же время не отрицают его полностью. Можно сделать вывод, что в XIX веке молодая экономическая наука, формулируя основные принципы рыночной экономики, являющиеся отражением бурного развития капиталистического предпринимательства в странах Запада, не отрицает функциональной роли государства. А сравнение государства с „ночным сторожем” А.Смит использовал для образного выражения неадекватности государственных институций в отношении экспансии в экономике рыночных принципов.

В этот же период возникает историческая школа в Германии (Ф.Лист, В.Рошер, К.Книс, Б.Гильдебранд, Г.Шмоллер, В.Зомбарт, М.Вебер). Вопреки классической политической экономии Ф.Лист обосновывает собственную концепцию предмета политической экономии – *национальную систему политической экономии,* понимая под этим экономическую политику, базирующуюся на использовании национальных интересов, особенностей хозяйственного порядка и учитывающую исторические тенденции страны. Постепенно, отве-

чая на запросы реальной практики, сфера исследования предмета политической экономии расширяется, охватывая не только объективные законы рыночного механизма, но и *национальные особенности их реализации* в государственной экономической политике.

Смещение акцентов в исследовании общества, отражавшее различия в развитии стран, не могло не вызвать дискуссий и споров по поводу определения предмета политической экономии. Во-первых, это противостояние между представителями классической политической экономии и исторической школы. Во-вторых, столетние противоречия между классиками политической экономии и представителями неклассического направления (К.Менгер, В.Джевонс, Л.Вальрас и др.). Однако, на наш взгляд, это было не столько противостояние, сколько несовершенство и ограниченность обоих подходов к раскрытию всей совокупности законов и мотивов экономического развития. Только сегодня стала понятной ошибочность противопоставления классиков, неоклассиков, представителей исторической школы и других направлений экономической теории. Неоклассическая политическая экономия (маржинальная революция) подняла на новый уровень саму методологию анализа экономики, переместив предмет исследования на микроуровень – в плоскость конкретных хозяйственных проблем с использованием предельных величин и новой теории ценности.

В ходе экономических дискуссий нельзя забывать, что, в отличие от естественных наук, экономическая наука, подобно логике и математике, является проявлением абстрактного суждения. Она не может быть экспериментальной и эмпирической. Экономические теории – это результат научной деятельности каждого экономиста, способного «ясно мыслить и в массе событий отличать существенное от просто случайного» [1, с. 814]. Доминирование в экономической науке той или иной доктрины зависит от её восприятия «академическим и профессиональным сообществом”[4, с. 8]. Экономика – постоянно меняющаяся экономическая система, которой свойственны цикличность, диспропорция, кризисы, падения и взлёты и которая зависит от великого множества факторов, значение которых для экономики также меняется. По истечении более полутора веков стало ясно, что современное общество – система намного более сложная и детерминированная, ей свойственны не только общие рыночные законы, но и совокупность психологических, ментальных, генетических, инерционных, природно-пространственных, исторических и других состав-

ляющих, которые определяют специфику, темпы развития и адаптивность каждой национальной экономической системы к новым реалиям.

Для XX века характерно усиление взаимозависимости развития экономики и социальных, институциональных и других факторов, права, политической ситуации и т. д. Представители институциональной теории Т.Веблен и Дж.-Р.Коммонс анализировали зависимость функционирования экономики от таких институтов, как обычаи, традиции, способы мышления, государственная власть, политические партии, профсоюзы. Дж.Гелбрейт акцентирует внимание на решающей роли власти в процессе функционирования экономики. Детальный компаративистский анализ эволюции разных теоретических направлений экономической науки позволяет предположить, что представители каждой школы, кроме маржинализма, рассматривали отдельные аспекты *влияния* на экономическое развитие *государства* как социального института. То есть независимо от расширения объекта и инструментария экономической науки её предметом с момента возникновения политической экономии остаётся *диалектика соотношения государства и экономики.* На каждом историческом этапе смещаются только акценты исследования, что особенно актуализируется в периоды разного рода кризисов.

Государство как определяющая и наиболее жизнеспособная (насчитывает тысячелетия) организация совместной деятельности людей по сравнению с другими институтами-организациями уникально, что проявляется в выполнении им политической, социальной, внешнеэкономической и многих других функций. Это единственный общественный институт, стоящий перед необходимостью решать всю совокупность вопросов, возникающих в связи с функционированием как общества в целом, так и каждого гражданина. Революционное или эволюционное изменение внутренней или внешней среды всегда сопровождается принятием адаптивных правил и норм, которые продуцирует государство. *Выявление и осознание этих тенденций, изменений и новых действий государства в отношении экономики является, на наш взгляд, ключевым моментом понимания теоретико-познавательной и практической функций современной экономической науки, которая сегодня представлена новой политической экономией, новой институциональной теорией и новым кейнсианством.*

С именем Дж.М.Кейнса историки экономической мысли связывают возникновение макроэкономики как составной части экономи-

ческой науки. Кейнсианская революция – это не только революция в критической оценке парадигмы „рыночного фундаментализма" и необходимости активного вмешательства государства в экономику, это также революция во взглядах на национальную экономику и на профессию экономиста. Экономист, по мнению Кейнса, должен быть математиком, историком, дипломатом, философом, свободным и неподкупным, как художник, и таким же близким к земным делам, как политик. Мировой экономический кризис 1929–1933 годов продемонстрировал банкротство теорий рыночного фундаментализма, и таким образом теория активного влияния государства на экономические процессы Кейнса стала ответом на тогдашние экономические вызовы. Впоследствии, в 1970-е годы, вновь проявляется несостоятельность научных рецептов регулирования экономики в виде длительного послевоенного планирования и прогнозирования экономики. „Растущее разочарование в способности эконометристов производить „блага" в виде последовательно точных прогнозов было, по всей видимости, одной из основных причин кризиса" [4, с. 11]. Опубликованная статья М.Фридмена „Методология позитивной экономической науки" положила начало новым дискуссиям. Однако их предметом, в основном, стали словесные баталии, туманность, неопределённость, ответы же на главные вопросы существования общества оставались вне поля зрения.

Кризис кейнсианских и неокейнсианских моделей регулирования 70-х годов XX века выявил несостоятельность государственного регулирования экономики с помощью механизма управления спросом, неспособность преодолеть несбалансированность в экономике и инфляцию. Мировой энергетический кризис 1973–1975 годов, сопровождавшийся сырьевым, структурным, валютным кризисами и падением производства, выдвинул перед макроэкономической наукой необходимость поиска новых доктрин, направленных на повышение эффективности экономической политики. Монетарная концепция М.Фридмена, экономическая теория предложения (Ж.Б.Сэй, А.Лаффер, М.Фелдстайн, П.Робертс, Р.Манделл и др.) и теория рациональных ожиданий (Р.Лукас, Ф.Модильяни, Дж.Тобин) сформировали парадигму экономического неоконсерватизма, элементами которой стали расширение функций денежно-кредитного регулирования, приоритетность предложения, решающая роль частного предпринимательства, либерализация экономической деятельности, снижение налогового давления и сокращение расходов государства на

социальную инфраструктуру.

Современная экономика приобрела новые тенденции, ещё не нашедшие адекватного системного отражения в экономической науке: повышение роли институциональных факторов в развитии национальной экономики, локализация сетевых систем, открытость национальной экономики, глобальная финансовая экспансия, асимметрия информации, редукция поведения правительства, домашних хозяйств, фирм и т. д. Макроэкономическая политика деформируется, искажается, как свидетельствует опыт постсоветских стран, как раз в результате влияния институциональных факторов. Следовательно, теорию макроэкономической политики необходимо разрабатывать для каждой страны отдельно, исходя из её макроэкономического положения, ресурсного потенциала, особенностей институциональной среды национальной экономики, целевых приоритетов и возможностей частного предпринимательства и государственного менеджмента.

В литературе *всё активнее подчёркивается роль государственных институций в поддержании экономического роста* [5]. А.Алесина в работе ”Политэкономия быстрого и медленного роста” [6] отмечает взаимосвязь институциональных факторов и стабильности экономического развития и к этим факторам относит верховенство закона, отсутствие коррупции, защиту прав собственности, эффективность управления государственной бюрократии, государственное потребление, неравенство и бедность. Можно согласиться с выводом, что расширение объёмов государственного потребления (имеется в виду непроизводительного) не влияет на активизацию экономической жизни, а обострение проблем неравенства и бедности усиливает социально-политическую нестабильность и налоговую нагрузку на бизнес. На экономику влияют следующие институциональные факторы: политические права и гражданские свободы – положительно; революции и государственные перевороты – отрицательно; религия (конфуцианство, буддизм, ислам) – положительно, протестантизм и католицизм – неблагоприятно; тип экономической организации – чем ближе экономика к рыночной, тем выше темпы её роста [7, с. 178-183].

В нынешних условиях обострения межстрановой конкуренции на мировом рынке экономическая роль государства приобретает особое значение. Кроме того, в связи с усилением зависимости развития национальной экономики от внешней (глобальной) среды государст-

во на внешнем рынке выступает от имени национальной экономики субъектом политических, правовых и экономических отношений. *Новая роль государства проявляется и в необходимости адаптации правил хозяйствования к новым экономико-институциональным требованиям общества.* Кризис административно-командной экономики и коммунистической идеи привёл к коренной ломке научного восприятия закономерностей экономического развития. Научно-технологическая революция генерирует нетрадиционные способы мышления и новые экономические формы организации общества. Экономическая интеграция, получившая в третьем тысячелетии новые масштабы, отрицает некоторые экономико-правовые формы организации общества в рамках национальных экономик. Взрыв компьютерной технологии приносит новые формы влияния человека на экономику. Информационные войны стали привычными элементами конкурентной борьбы между хозяйствующими субъектами. *Меняются ценности, ресурсная и экологическая база, усиливается конкуренция за рынки сбыта товаров и доступ к ресурсам. Недооценка обществом новых обстоятельств ведёт к снижению темпов экономического роста, депрессии, финансовой и экономической нестабильности, увеличению внутреннего и внешнего долга государства, к обнищанию населения.* Решение указанных проблем требует научного анализа с использованием новых методологических подходов.

Безусловно, наметившиеся тенденции и закономерности развития экономики требуют изменения парадигмы экономической науки, поскольку “…мир, стремительно создающийся от столкновения новых ценностей и технологий, новых геополитических отношений, новых стилей жизни и средств коммуникации, требует абсолютно новых идей и аналогий, классификаций и концепций” [8, с. 14]. Сегодня, по мнению Е.Тоффлера, “...мы стоим на пороге новой эпохи синтеза. Во всех интеллектуальных областях деятельности, от точных наук до социологии, психологии и экономики, особенно экономики, мы, вероятно, увидим возвращение к крупномасштабному мышлению, к общей теории, к составлению частей вместе” [8, с. 119].

В ряду особенностей развития цивилизации *понимание процессов радикальной трансформации функциональной роли государства* приобретает большое значение в связи со следующим. Во-первых, рост масштабности и интенсивности производства, с одной стороны, и ускорение мобильности ресурсов, товаров и услуг – с другой, всту-

пает в противоречие с институциональной структурой государственного управления экономикой, сформированной в последние века. Во-вторых, информационная революция и формирование сетевых структур является сегодня решающими факторами, которые определяют новые параметры структурных сдвигов общества в планетарном масштабе, видоизменяя таким образом соотношение элементов государственной организационной иерархии и повышая значимость горизонтальных социально-хозяйственных взаимоотношений для достижения конкурентоспособности и стабильности. В-третьих, к современным тенденциям развития цивилизации необходимо отнести и органическую взаимозависимость и взаимообусловленность развития всех сфер человеческой деятельности (экономической, социальной, политической, гуманитарной и т. д.), которая выдвигает необходимость использования в методологии исследования принципов междисциплинарного (экуменического) [9, с. 7-19] подхода и верификации. В-четвёртых, с изменением системы ценностей человека, утверждениям его самодостаточности и самоидентификации, сопровождающихся развитием форм самоорганизации, появляется проблема индивидуализированного подхода к управлению экономикой и утверждения пространственной локализации, следствием чего будет углубление регионализации и диффузия государственных функций управления. В-пятых, процессу глобализации свойственны не только интеграция и создание наднациональных органов управления, но и процессы межстрановой регионализации и утверждения новой роли национальной экономики, от имени которой государство выступает активным игроком – хозяйственным субъектом глобальной экономики, что и актуализирует исследование проблемы диверсификации институциональной роли государства в обществе.

Финансовые рудименты нынешнего кризиса нуждаются не только в научном анализе с позиций объяснения причин и возможных социально-экономических последствий, но и разработки государственной экономической политики по его предупреждению, что не может не отразиться на поиске новых подходов к формированию нормативной теории. В отличие от ранее происходивших кризисов, причинами которых были, как правило, экономические диспропорции в пределах локализованных национальных экономик, кризисы последних двух десятилетий отражают взаимодействие политических и экономических факторов и имеют глобальный характер. Взгляды новых классиков (Р.Лукас, Т.Сарджент, Е.Прескотт и др.), кейнсианцев

(Дж.Стиглиц, О.Бланшар, Г.Манкив, Х.Мински и др.) и институционалистов (Дж.Бьюкенен, Р.Коуз, М.Олсон, Д.Норт и др.) представляют собой новые направления экономической науки, объясняющей особенности развития экономической системы на современном этапе. „Возникновение нового кейнсианства, – пишут П.Леоненко и Е.Черепнина, – ознаменовало собой реакцию на кризис экономической теории и экономический кризис начала 80-х годов XX в." [10, с. 34]. Анализ научных работ последних лет, с одной стороны, и нынешнее обострение финансово-экономического кризиса – с другой, свидетельствуют о методологической и функциональной несостоятельности неоклассического подхода макроэкономической теории (синтеза новой классической теории, монетаризма и теории предложения) объяснить новые явления в обществе. К таким явлениям, на наш взгляд, следует отнести финансизацию экономики, коммерциализацию государства, глобальную финансовую экспансию и усиление роли субъективного фактора в макроэкономической политике.

Субъективизация принятия решений как государством, так и фирмами обусловлена неравномерностью распределения информации между игроками на рынке (асимметрия информации) и является результатом специально организованных мер по дезинформации общества по поводу реального экономического положения акционерных компаний, отдельных фирм или даже национальных экономик (государств). Выход на орбиту научных исследований психологического фактора открыл путь к становлению поведенческой макроэкономики, включающей „широкие исследования психологических и социальных явлений на микроэкономическом уровне" [11, с. 17]. Осознанное дозирование информации, предназначенной общественности или отдельным группам, позволяет манипулировать поведением людей, принятием ими решений, а тем самым, уже неосознанно, начинает создаваться спекулятивный характер экономической деятельности. Наглядная форма этого явления сегодня существует в финансовом секторе (финансовые пузыри). Использование бизнес-группами научного экономического потенциала, истинных и псевдонаучных идей для решения своих локальных меркантильных задач наносит вред самой экономической науке, которая постепенно начинает терять объективность и превращаться в инструмент меркантильных отношений.

В условиях постиндустриальной трансформации происходит сближение, а иногда и переплетение экономических и социальных

функций государства, что ведёт к возникновению качественно новой формы, в которой реализуются их взаимосвязь и взаимозависимость. Это позволяет говорить о качественной трансформации функций государства. Кардинально усложняется структура субъектов управления: на мировой арене вместе с национальными государствами активно действуют ТНК, международные и региональные экономические организации, интеграционные объединения, неправительственные организации, в результате чего формируются отношения, существенно меняющие положение национальных государств. Концентрации власти противостоит её перераспределение – от общенациональных институтов кнаднациональным структурам. Теория нового государственного управления (НГУ) предлагает делегирование ряда функций, которые ранее осуществляло государство, рыночным структурам. Речь идёт о новом распределении ответственности между государством и обществом, то есть определении того, какие задачи должно выполнять государство, а какие – негосударственные институты.

Современная эпоха характеризуется новыми вызовами планетарного масштаба, решение которых предполагает изменение парадигмы политического, экономического, социального, экологического мышлении вместе взятых, используя методологию междисциплинарного похода. Истощение запасов энергетических ресурсов и полезных ископаемых на планете, катастрофическое увеличение населения на земле, финансизация и глобализация экономики, обострение экологического равновесия, информационная революция и экспансия сетевых структур радикальным образом видоизменяет иерархию взаимоотношений, целевые приоритеты и способы разрешения возникающих в обществе противоречий. По сути происходит эволюционная парадигма состояния общества в планетарном масштабе, постепенная смена ценностей и общественных отношений, видоизменяется поведение человека, что неминуемо отражается на принятии решений, а значит и на процесс управления обществом в целом. Ускорение обмена продуктами и информацией, ее асимметрия, с одной стороны, и доступность для каждого потребителя – с другой, выдвигают новые требования как к управлению в целом, так и к науке управления в частности.

Так как государство за всю историю существования человечества было и остается единственным и основным институтом, предопределяющим не только формальные правила поведения всех субъектов

хозяйствования, но и выступает организацией, объединяющей в единое целое функционирование общества. Обособленно экономическая система не способна сама адекватно реагировать на вызовы глобализации и природы, поэтому в экономической иерархической системе появляются пустоты, энергические пропасти, которые и заполнятся сетевыми структурами, которые могут неограниченно расширяться, подрывая на своем пути элементы иерархического управления. Формируется новый экономический порядок, выдвигающий новые требования к государственному управлению, что очень четко прослеживается при анализе диалектики взаимодействия государства и глобализации.

Углубление глобализации возлагает на государство, как строго иерархическую организацию, продуцирование международного законодательства, обустройство и поддержку коммуникационных (национальных и транснациональных) сетей. В то же время сама глобализация с интенсивным процессом интеграции всех сторон человеческой деятельности предполагает либерализацию и свободу , что вступает в противоречие с государственной иерархией. Возникает потребность формирования новой иерархии уже в пределах мирового хозяйства, примером чего выступает создание и функционирование разных мировых организаций, деятельность которых в сравнении с государством не приобрела своих классических форм. Доминирование на мировом рынке транснациональных корпораций вносит свои коррективы в процессы управления, так как они могут диктовать свою волю целым государствам.

Кроме того, фрагментация правового пространства способствует возникновению локальных и региональных рынков. Отсутствие единого правового пространства препятствует формированию единой морали для всех участников национальной экономики. В целом, фрагментация правового и морального пространств означает создание и укрепление локальных порядков [12, . 142]. Удовлетворение локальным порядком снижает стимулы к поддерживанию универсального порядка, например, в масштабах национального рынка. Таким образом можно сделать вывод, что в основе возникновения новой экономической организации лежит проявление послушности и оппортунизма в хозяйственной деятельности субъектов экономики [13, с. 100-101]. При этом следует признать, что контроль над процессом формирования правил выступает определяющим фактором институционального развития общества [14, с. 73-74]. Потеря такого

контроля может привести к возникновению в обществе различных неустойчивых институтов – организаций, которые могут провоцировать неустойчивость развития общества. Поэтому государство как основной и определяющий институт – организация должен осуществлять контроль над процессом формирования новых правил хозяйствования.

Контроль над процессом формирования правил выступает решающим фактором институционального развития общества [14, с. 73-74]. Если формирование правил отстает от реальных процессов организации разных форм предпринимательства или новых методов государственного управления, то сразу возникает предпосылки возникновения диспропорций, теневой экономики или других предкризисных явлений.

Неразвитость государства характеризуется отсутствием целостности, неопределенностью конкретности, что имеет важное методологическое значение для понимания институциональных особенностей в постсоциалистических странах. Целостность всегда проявляется в организации, а сама организация есть система, которая охватывает структуру, с разным уровнем ее конкретности [15, с. 33-37] многих составляющих. А.А Богданов, рассматривая эволюцию организации определил значимость структуры при выявлении тенденций внутренних организационных переустройств в максимально чистом виде [16, с. 253].

В Украине, как и в России, можно наблюдать тенденцию организации предпринимательства на основе широкого использования неформальных отношений и властных полномочий. Стойкость неформальных связей в постсоциалистических странах позволила Д. Старку сформулировать концепцию рекомбинованной собственности, что означает организацию взаимоотношений между фирмами через установление взаимосвязей между их руководителями на основе политической солидарности и взаимной выручки [17, с. 32-41]. Преимущества рыночной организации и саморегулирования экономики в таких условиях локализуются и нивелируются, что предполагает потребность в разработке новых подходов к коррекции государственного управления обществом.

Что касается государственности в Украине, то на сегодняшний день не решён вопрос о собственности, не улажены земельные проблемы, а это создаёт почву для коррупции. Производство остаётся преимущественно низкотехнологическим, энерго- и ресурсозатрат-

ным. Высок уровень тенизации экономики, а это означает неплатежи в бюджет, контрабанда, невозвращение налога на добавленную стоимость, выплата заработной зарплаты в конвертах и т. п. Одна из самых сложных налоговых систем в мире не стимулирует, а уничтожает малый и средний бизнес. Беспощадно эксплуатируется труд, и как результат –низкий уровень его производительности. Украинского гражданина так и не приучили быть хозяином и налогоплательщиком, экономить деньги, приумножать их и вообще иметь элементарное представление о том, как функционирует рыночная национальная экономика.

Утверждение частной собственности в условиях незрелой государственности в Украине может заложить рецидив разрушения институтов государства. Идея унитарного государства, заложенная в Конституции Украины, и формирование института национального имущества [18] как особенного фактора стабильности развития Украины, приобретает особую значимость в современных условиях. Земля как исходный и основной институт национального имущества должен выполнить роль могущественного социального, экономического и консолидирующего фактора стабильности. Земельные ресурсы Украины в условиях обострения мирового продовольственного кризиса могут приобрести стратегическое значение для процветания экономики Украины.

Согласно первой статье Конституции Украины «Украина является суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством». Основной закон чётко определяет один из векторов развития государства, но ничего не говорит о модели этого государства. Безусловная конституционная формулировка «*социальная, правовая, демократическая» Украина сегодня является декларацией о намерениях, а не отражением социальной реальности.* Обязанности государства в процессе демократизации заключаются, прежде всего, в гуманизации экономики путём осуществления политики доходов. Она должна быть направлена на поддержание покупательной способности населения и спроса на внутреннем рынке; на создание условий для формирования среднего класса как фактора демократического развития; на преодоление масштабов бедности, регионального неравенства в показателях доходов и потребления; на стимулирование прироста сбережений как источника инвестиций в реальный сектор.

В своём стремлении к постоянству в обществе государство

должно опираться на социальные ценности и вырабатывать жизненные стандарты, которые, укоренившись в обществе, сделают его социально мощным, конкурентоспособным и стабильным институтом, деятельность которого будет способствоватьне только сохранению и приумножению населения, но и достижению высокого уровня его благосостояния, а следовательно, повышению доверия к государству и утверждению государственности.

В завершение процитируем Дж.М.Кейнса: „Идеи, которые с таким трудом выражены здесь, чрезвычайно просты и должны быть очевидными. Трудности не в новых идеях, а в освобождении от старых, которые проникли во все уголки сознания тех, кто были воспитаны так же, как и большинство из нас" [19, с. 41].

Литература

1. Мизес Л. фон. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. – Челябинск, 2005. – С. 809.
2. Економічна енциклопедія: У 3-х т. – Т. 2. – К., 2001.
3. Історія економічних учень. – К., 2004.
4. Стюарт И.М.Т. Роль методолога // Панорама экономической мысли конца XX столетия: В 2-х т. – Т. 1. – XYI. – СПб, 2002.
5. World Development Report (2002) World Bank.
6. Alesina A. The Political Economy of High and Low Growth\\Annual World Bank Conference on Developing Economics, 1997.
7. Сала-и-Мартин проанализировал влияние на экономическое развитие 62 переменных. См.: Sala-i-Martin. I just Ran Two Million Regressions // American Economic Review. – 1997. – Vol. 87. – № 2. – P. 178–183.
8. Тоффлер Е. Третя хвиля. – К., 2000.
9. Малий І.Й., Диба М.І., Галабурда М.К. Держава і ринок: філософія взаємодії: Монографія. – К., 2005.
10. Методологічні проблеми економічної науки // Формування ринкової економіки: Зб. наук. праць. Спеціальний випуск. – К., 2009.
11. Гайдай Т.В. Институционализм и современные течения кейнсианства: аспекты методологического взаимодействия // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований). – Т. 3. – № 3. – 2011.
12. Радаев В. Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. – М.: Центр

политических технологий, 1998. – 328 с.

13. Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. – Т.1.-Вып.3. – М.: Начало-пресс, 1993.

14. Шаститко А. Институты как общественные блага // Вестник МГУ. Сер. 6. Экономика. – 1996. – №5.

15. Аверьянов А.Н. «Система: философская категория и реальность.» – М.: Мысль, 1976.

16. Богданов А.А. «Тектология. Всеобщая организационная наука»– М.:Экономика, 1989, кн.3.

17. Старк Д. Рекомбинированная собственность и рождение восточноевропейского капитализма // Вопросы экономики. – 1996. – №6.

18. Львов Д.С. Институциональные аспекты формирования благоприятного инвестиционного климата: Препринт WP /98/062. / Львов Д.С., Гребенщиков В.Г., Ерзикян Б.А. – М., 1998.

19. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. – М., 2008.

Раздел 2. Общественный сектор в современной экономике: проблемы функционирования

2.1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛЯЦИИ СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ*

Важнейшим социально ориентированным институциональным образованием экономической системы является сектор общественных благ. Основной задачей его функционирования является обеспечение населения теми благами, которые являются общественно необходимыми, но производство которых в силу сложности спецификации прав собственности рыночный механизм либо не способен обеспечить, либо обеспечивает, но в количестве, не достаточном с точки зрения оптимизации общественного благосостояния и выполнения важнейших социальных задач.

Представляя широкий фундаментальный и практический интерес, эта сфера исследования открывает новое исследовательское направление, где особую актуальность приобретают проблемы оптимизации институциональной сферы производства общественных благ и приведения ее структуры в соответствие с текущими потребностями общества.

Исторически общественный сектор зафиксировал свое существование тогда, когда появились первые экономические отношения. Прообразом общественных благ были блага, производимые и потребляемые коллективно – оборонительные укрепления поселений, колодцы, оросительные каналы, пристани, маяки[1]. С появлением института власти в его обязанность во всех странах вменялось производство тех благ, от которых напрямую зависит национальная безопасность, целостность государства, единое экономическое пространство[2]. В различные времена эту функцию выполняли те государст-

[1] Общественное благосостояние территориальных сообществ: теоретико-методологические подходы [Текст] / Под ред. Т.А. Верещагиной, А.Ю. Даванкова. – Челябинск: ЧелГУ, 2008. С. 26.

[2] Оводовская И.В. Развитие конкуренции в сфере производства общественных благ [Текст]. Автореф. дис. … к.э.н. по специальности 08.00.01. – Саратов: СГСЭУ, 2006. С. 7.

***© И.С. Кац, 2011**

венные силы, которые имели наибольшее влияние в обществе: во времена античных республик – сенат, во времена расцвета христианства – церковь, во времена царств – высшее руководство во главе с царем, в настоящие времена – законодательная и исполнительная власть.

Структура общественных благ, сформировавшаяся еще до нашей эры, исторически претерпела незначительные изменения. Так, еще во времена римской и, затем, византийской империй в функции государства входили[3]:

- оборона;
- суды;
- воспитание и образование;
- здравоохранение;
- культура и спорт (организация празднеств и зрелищ);
- городское освещение.

Объем выполнения этих функций различался в различные времена и для разных государств, обозначая те или иные государственные приоритеты. Чем выше были культурные ценности государства, тем выше было значение и интенсивнее финансирование образовательной и культурной сферы; чем значительнее были правоохранительные приоритеты, тем лучше обеспечивалась система правосудия; больше внимания уделялось городскому освещению; чем выше была ценность человеческой жизни, чем больше внимания уделялось здравоохранению.

Так, в Ранней Византии существовали муниципальные школы, гимназий, обучение эфебов, школа атлетов, что постепенно (к V в. н.э.) пришло в упадок, перейдя на систему самофинансирования. Имела место и система здравоохранения, включавшая муниципальные больницы и приюты. Городское освещение, бывшее в период расцвета византийской курии заботой государства, постепенно вменяется в обязанность каждого жителя, а финансирование зрелищных мероприятий перекладывается с государственного бюджета на плечи ремесленников[4]. Это является типичной иллюстрацией изменения приоритетов и ослабления института государственного управления. Вследствие невыполнения этих функций часть из них взяла на себя церковь, тем самым получив важные управленческие рычаги, при-

[3] Курбатов Г.Л. Ранневизантийский город [Текст]. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1962.

[4] Там же.

ведшие впоследствии к практически полному освоению ею властных полномочий.

Эта ситуация является иллюстрацией голосования «невидимой ногой», когда население выносит свое предпочтение относительно объема и структуры общественных благ, выбирая для проживания то государство, которое более адекватно удовлетворяет его потребности.

Следует отметить, что наиболее значительное влияние на объем и структуру общественного сектора оказывают два фактора:

- уровень урбанизации;
- структура общественных потребностей.

Естественна эволюционно-институциональная зависимость между ними: уровень урбанизации, как и структура человеческих потребностей, определяются стадией общественного производства, и с ростом уровня урбанизации структура этих потребностей видоизменяется. Поэтому, выделяя в качестве ключевого фактора уровень урбанизации, можно отметить положительную зависимость от него уровня развития общественного сектора исследуемой территории.

Данная гипотеза подтверждается и историческими данными. Поскольку переломным моментом в процессе урбанизации послужила индустриализация, именно этот период наиболее ощутимо отразился в изменении структуры государственных расходов. Так, в России в начале XIX в. уровень урбанизации не превышал 5-7%, в то время как в среднем по Западной Европе он составлял 11-13%, в Китае 7-8%, в Индии 9-13%, на Ближнем Востоке 14-16%. Грамотность взрослого населения не превышала 2-5%, то есть была вдвое-втрое меньше, чем в Китае и в четыре-пять раз меньше, чем в странах Западной Европы. В конце XIX – начале XX в. Россия приступила к индустриализации. Огромную роль в том процессе играли не только «чисто рыночные силы» (хотя без них, разумеется, ничего бы не состоялось), но и государственные военно-технические заказы, инфраструктурное строительство. В результате в России в конце XIX – начале XX в. существенно выросли государственные затраты на нужды образования и здравоохранения: с 0,6-0,7% ВВП в 1885 г. до 1,5-1,7% в 1910-1913 гг., а общие (учтенные) расходы на образование, здравоохранение и науку достигли к началу первой мировой войны 1,8-2,0% ВВП5.

---

[5] Мельянцев В.А. Россия за три века: экономический рост в контексте мирового развития [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.iaas.msu.ru/pub_on/vamel/russ.htm

В этот период принципиально изменился характер общественного сектора экономики. В доиндустриализационный период он обслуживал в основном нужды узко привилегированного слоя, и на первом плане находились такие виды расходов, как содержание армии, двора и государственного аппарата. С развитием индустрии с сопровождавшим его быстрым ростом экономического потенциала общества увеличение национального дохода значительно опережало повышение подобных расходов, и общественный сектор стал обслуживать широкие массы населения[6].

Другим переломным моментом послужила новая волна экономических изменений – информатизация. Активное развитие информационной сферы усилило общественные потребности в росте знаний, образовании, формировании интеллектуального капитала. Как отмечает М. Домбровски, при переходе к постиндустриальному обществу растет значение всеобщего образования как основного фактора, определяющего не только экономическую эффективность и социальный статус, но также возможность сознательно и активно воспользоваться гражданскими правами и свободами[7.]

Модификация общественных потребностей в связи с переходом к информационному обществу представлена в табл. 2.1.

Как следствие происходящих общественных изменений, начиная со второй половины XX в. доля расходов государства в ВВП в развитых демократических странах удвоилась, а в скандинавских странах выросла в 4 раза, при этом рост государственных расходов почти полностью обеспечивается развитием социальной сферы – пенсионного обеспечения, образования, культуры и здравоохранения[8] (так называемые современные функции государства). Статистика их развития показывает, что чем выше уровень развития «социального государства», тем выше уровень экономического развития в стране[9].

---

[6] Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика [Текст]. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 30.

[7] Домбровски М. Роль государства в постиндустриальной экономике [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.ane.ru/vystupleniya-uchastnikov/rol-gosudarstva-v-postindustrialnoi-ekonomike.-m.-dombrovski-2.html

[8] Смолина Е.В. Адаптация культуры к рынку как одна из целей культурной политики [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.interstudio.ru/projects/thesis/smolina07.doc

[9] Там же.

Таблица 2.1

Новые потребности человека в информационном обществе[10]

Потребности по Маслоу	Новые потребности
1) Физиологические нужды	Качество питания, физиологическое и моральное здоровье (в т.ч. качество образования, здравоохранения, жилищные условия, эпидемиологическая обстановка)
2) Безопасность	Качество среды (уровень шума, безопасность уличного движения, экологическая безопасность), безопасность производства, правовой порядок, международная безопасность
3) Потребность в социальных контактах	Интернет, качество информации, качество социальной, экономической и политической организации общества
4) Потребность в уважении	Участие в принятии жизненно важных для общества решений, пользование социальными, экономическими и политическими свободами
5) Потребность в саморазвитии	Самообразование, инвестиции в человеческий капитал, доступность культурных ценностей

В России также наметилась тенденция осознания значимости интеллектуального потенциала и качества человеческих ресурсов, уровня образования и состояния здоровья населения, доступности преимуществ новейших достижений в области информационных и коммуникационных технологий как ключевых факторов национальной конкурентоспособности и социальной защищенности населения[11]. Однако эти расходы до сих пор не достигли уровня развитых и

[10] Федотова Ю.В. Глобальные тенденции производства общественных благ [Текст]. Дис. … д.э.н. по специальности 08.00.01. Саратов: СГСЭУ, 2005. С. 132.

[11] Супян В.Б. Государственные социально-экономические приоритеты: опыт США и интересы России [Текст] / В.Б. Супян, В.С. Васильев, Г.Б. Кочетков, Л.Ф. Лебедева, М.А. Портной // США-Канада: экономика, политика, культура. 2007. № 4. С. 17.

даже развивающихся стран (см. табл. 2.2).

Таблица 2.2

Структура государственных расходов с разбивкой по функциям в % от ВВП, 1990-2002 гг. (среднеарифметические показатели 111 стран)

*(*Сведения по России – данные бюджета на 2006 год)*[12]

	Традиционные функции государства	Общее администр. управление, полиция	Оборона	Современные функции государства	Образование	Здравоохранение спорт	Другие социальные услуги	Экономические услуги
Россия *	7,6	4,9	2,7	3,9	0,8	0,6	0,9	1,4
Развитые страны -21	3,9	2,1	1,8	25,0	2,9	3,8	14,9	3,5
Страны с переходн. экономикой-19	3,8	1,9	1,9	22,1	2,5	3,1	12,4	4,1
Развиваю-щиеся стра-ны-71	6,1	3,4	2,7	14,5	4,1	2,0	3,9	4,5
Африка-21	6,2	3,9	2,4	14,3	4,6	1,8	3,2	4,8
Азия-28	7,7	3,5	4,3	15,1	4,1	1,8	3,8	5,3
Латинская Америка-22	3,9	2,8	1,1	13,9	3,6	2,3	4,7	3,3

Однако столь значительный рост государственного сектора в экономиках большинства стран мира, доходящий до 50% ВВП, породил целый ряд вопросов относительно эффективности его функцио-

[12] Смолина Е.В. Указ.соч.

нирования. Закон Вагнера о том, что прогрессирующему развитию экономики должно соответствовать последовательное усиление экономической активности государства, не нашел своего подтверждения. Склонность государственного сектора к росту своих расходов не всегда является движением общественному оптимуму, т.к. зачастую государственные служащие движимы соображениями политической выгоды, не всегда совпадающей с интересами общества в целом[13]. «Как и любая другая организация, государство в лице своих институтов склонно к самовоспроизводству и контролю и «не любит» самоограничения»[14]. Сторонники теории общественного выбора трактуют государство как своего рода монополию, действия которой во многом схожи с действиями любой другой монополии на рынке. Политики, чтобы быть избранными, обещают дополнительные расходы на различные программы, чиновники, со своей стороны, стремятся повысить статус своего ведомства и таким образом свой собственный статус, а также зарплаты, привилегии и пр. Все это почти неизбежно приводит к расширению государственных структур и их функций (приходит в действие т.н. модель Левиафана[15]).

Осознание этих явлений приводит к переосмыслению объема государственного вмешательства. В настоящее время происходит не столько сокращение государственных расходов, сколько оптимизация форм участия, позволяющая избегать избыточного финансирования и минимизировать изъяны государства[16]. Частично изменение технологий производства и потребления позволяют перевести некоторые общественные блага в частный сектор (напр., появление коммерческого ТВ, платных частных дорог).

В целом эволюцию сектора общественных благ можно представить в следующем виде (рис. 2.1).

Однако, как отмечает В.А. Нисканен и как показывает практика работы общественного сектора, политическая конкуренция (даже в

---

[13] Полищук Л.И. Российская модель «переговорного федерализма» (политико-экономический анализ) [Текст] // Вопросы экономики. 1998. № 6. С. 70.

[14] Супян В.Б. Роль государства в экономике [Электронный ресурс] // Политэкономия. 2001. № 11. Режим доступа: http://politeconomy.ng.ru/research/2000-12-26/7_rol.html

[15] Занадворнов В.С. Теория экономики города [Текст]. / В.С. Занадворнов, И.П. Ильина. – М.: Изд.дом ВШЭ, 1999. С. 57.

[16] Федотова Ю.В. Указ. соч. С. 192.

демократическом обществе) недостаточна для того, чтобы обеспечить необходимый уровень бюджетной дисциплины[17]. Совокупность проблем, связанных с государственным обеспечением населения общественными благами, можно представить в следующем схематическом виде (рис. 2.2). Двумя основными источниками негативных искажений в общественном секторе выступают отсутствие конкурентной среды при производстве общественных благ (ОБ) и низкая обратная связь с потребителем. Из них проистекают четыре основных проблемы, связанных с производством общественных благ: качество, количество, ассортимент и издержки. Решение этих проблем представляется возможным с помощью четырех основных представленных мер.

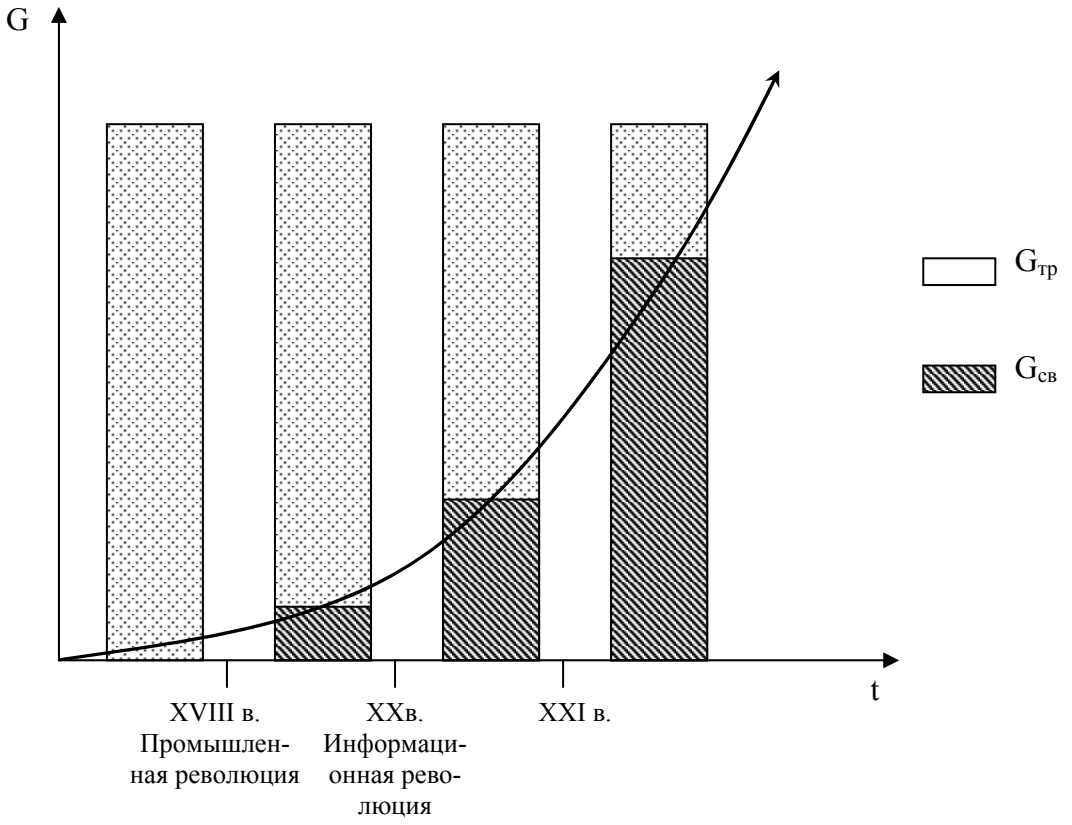

Рис. 2.1. Вектор эволюции сектора общественных благ: историческая динамика соотношения традиционных (Gtp) и современных (Gcв) функций государства

[17] Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии [Текст]. // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. М.: Изд-во: Экономическая школа, 2004.

Рис. 2.2. Искажения в секторе общественных благ и механизмы их регулирования

Перевод на субнациональный уровень. Для России характерен большой разброс в уровнях обеспеченности общественными благами по городам и регионам[18]. И федеральное выравнивающее финансирование производства ряда общественных благ позволяет в некоторой степени снизить неравенства в развитии территорий. Однако политика бюджетного выравнивания продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост. Практика показывает, что эффективность в распределении ресурсов общественного сектора наилучшим образом достигается при закреплении ответственности по каждому типу общественных расходов за тем уровнем управления, который наиболее тесно представляет получателей соответствующих благ. Таким образом, производство локальных общественных благ естественным образом целесообразнее обеспечивать на субнациональном уровне. Кроме того, аргументами в пользу субнационального уровня выступают также:

- существенные различия в предпочтениях относительно объема

[18] Занадворнов В.С.Указ. соч. С. 26.

и структуры общественных благ между территориями внутри государства;

- отсутствие дополнительных издержек производства в связи с передачей его на субнациональный уровень.

Вследствие этого в большинстве стран Европы местное самоуправление получает большую часть налоговых поступлений. И только функции, которые не может взять на себя местное самоуправление, оно передает выше на уровень региона. А то, что не может поднять регион, он передает на уровень общенациональный[19]. У нас же уровень доходов бюджетов муниципальных образований до перераспределения в целом не достигает 17% от общих доходов консолидированного бюджета, а расходы составляют около четверти общих расходов[20]. Как правило, в ведение местных властей попадают такие услуги населению, как строительство и содержание дорог, водоснабжение и канализация, уборка и переработка отходов, благоустройство территории, организация и содержание мест парковки автотранспорта, местная полиция и служба безопасности, пожарная охрана, содержание парков и других зон отдыха, театров и спортивных сооружений, ряд социальных услуг населению, бесплатная медицина, скорая помощь и др.

Перевод на коммерческую основу. Производство общественных благ не всегда полностью осуществляется организациями, принадлежащими государству. Зачастую оно может быть обеспечено общественными расходами, направляемыми на финансирование необходимых обществу видов продукции, работ, услуг, производимых частными предприятиями. Способов такого взаимосотрудничества государства и частного сектора в целях повышения общественного благосостояния может быть достаточно большое количество. Основные из них представлены на рис. 2.3.

[19] Смолина Е.В. Указ. соч.

[20] Клисторин В.И. Роль института местного самоуправления в развитии федеративных отношений [Текст] / В.И. Клисторин, Т.В. Сумская // Регион: экономика и социология. 2008. № 1. С. 71.

Рис. 2.3. Структуры производства и обеспечения общественными благами[21]

Помимо указанных, возможны также механизмы частичной компенсации частному сектору затрат на производство общественных

[21] Рис. составлен по данным Savas E.S. Privatisation. The Key to Better Government [Текст]. - Chatham House Publishers, Chatham. 1987

благ.

Частичный или полный переход в частный сектор характерен для таких общественных благ, как:

- образование (как высшее и профессиональное, в особенности в области бизнеса, юриспруденции, дополнительного образования служащих, так и среднее);
- жилищно-коммунальное хозяйство (напр., уборка мусора, доходные дома в городах);
- инфраструктура (напр., дороги);
- здравоохранение.

Введение жестких бюджетных ограничений подразумевает четкое разграничение функций и источников финансирования между государственным и субнациональными уровнями. Этот метод является эффективным инструментом повышения эффективности производства общественных благ при наличии следующих условий:

- имеет место информационная асимметрия относительно потребностей территории;
- отсутствуют четкие разграничения полномочий и ответственности между различными уровнями власти;
- имеет место несбалансированность межбюджетного взаимодействия (отсутствие полноценного механизма финансового взаимодействия между центром и регионами).

1) Как правило, центральная власть обладает несовершенной информацией о региональных (местных) экономических условиях: издержках, доходах, предпочтениях и т.д. Это ставит центральную власть перед весьма трудной проблемой: децентрализованные фокусы управления могут эксплуатировать незнание центра и извлекать из этого максимальную «информационную ренту»[22]. Вследствие этого при наличии практики финансовой помощи городам и регионам муниципальные и региональные власти имеют склонность вместо поиска самостоятельных механизмов решения трудностей прибегать к помощи вышестоящего уровня власти. Особенную опасность эта практика приобретает при отсутствии четкого обозначенного механизма такого взаимодействия.

Сильное социальное неравенство может сдерживать рост и развитие регионов, поэтому поддержка нуждающихся территорий является важным элементом субнациональной политики. Однако ее дизайн должен создавать стимулы к собственному развитию, иметь

[22] Занадворнов В.С. Указ. соч. С. 51.

долгосрочные эффекты на стороне предложения[23]. Избыточная забота о нуждающихся регионах со стороны центра формирует ситуацию, когда стимулы к самостоятельному развитию исчезают: нуждающиеся регионы ориентированы исключительно на получение трансфертов из центра. Такая форма субнационального взаимодействия является проигрышной как для ее субъектов, так и для общества в целом. Участие государства в финансировании субнационального развития должно носить четко сформулированный и обоснованный характер, чтобы не быть подверженным информационным манипуляциям субнационального уровня и избежать неэффективного использования бюджетных ресурсов. Инвестиции государства следует направлять лишь на институциональную модернизацию и развитие необходимой территориальной инфраструктуры.

2) Значительная часть государственной деятельности, включая всю социальную и экономическую политику, находится в сфере совместного ведения различных уровней власти без четкого разграничения обязанностей и полномочий каждого из уровней, а некоторые области деятельности, находящиеся в сфере ведения субнациональных властей, воспринимаются населением и представителями этих властей как находящиеся в ведении федеральных органов власти. В результате нарушается принцип четкого разделения полномочий и ответственности между различными уровнями власти[24]. Практика показывает, что население более отчетливо видит результаты работы местных органов власти, что увеличивает зависимость между хорошей работой на своем посту и вероятностью быть избранным. Однако для этого необходимо знать, кто и что именно сделал, т.е. должна быть обеспечена прозрачность деятельности местных органов власти и четкое разграничение полномочий, известное населению.

На данный момент политическая ответственность региональных и местных властей крайне низка из-за недостаточной прозрачности их деятельности. На муниципальные бюджеты возложено выполнение целого ряда государственных обязательств как предусмотренных действующим законодательством, так и не предусмотренных им[25].

---

[23] Григорьев Л. Сцилла и Харибда региональной политики [Текст] / Л. Григорьев, Н. Зубаревич, Ю. Урожаева // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 90.

[24] Ениколопов Р. Бюджетный федерализм в России: сценарии развития [Текст]. / Р. Ениколопов, Е. Журавская, С. Гуриев // WP #18. М.: ЦЭФИР, 2002. С. 10.

[25] Клисторин В.И. Указ. соч. С. 71.

Вследствие этого происходит как манипулирование информацией перед центральными властями относительно недостаточности финансирования вверенных зон ответственности, так и уклонение от возложенных на власти обязательств. Поэтому необходимо совершенствование законодательной базы в целях более четного разграничения прав и обязанностей каждого из уровней власти.

3) Помимо разграничения функций различных властных структур не менее важное значение имеет четкая регламентация механизмов финансового взаимодействия между уровнями власти. Действующие в России на данный момент мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей являются следствием отсутствия четких формальных правил определения размера средств, получаемых от вышестоящего бюджета, или их невыполнение. В таких условиях размеры этих средств во многом определяются переговорной силой нижестоящего уровня власти, которая увеличивается с ростом разрыва между расходными обязательствами и доходными возможностями. Региональные власти требуют выделения дополнительных трансфертов на финансирование расходов, на которые у них не хватает средств, несмотря на то, что эта нехватка может являться следствием их неэффективных действий. Местные органы власти используют те же приемы для получения дополнительных средств из регионального бюджета. При этом бюджетные ограничения местных властей являются еще менее жесткими, поскольку механизмы распределения средств между региональными и местными бюджетами являются еще менее прозрачными[26]. Межбюджетное взаимодействие целесообразнее проводить по четко обозначенным правилам:

- разграничение источников финансирования различных властных уровней;

- четкое обозначение целевых программ и механизмов дополнительной поддержки нижестоящих уровней с выделением универсальных критериев выделения данных средств.

Регулирование системой сдержек и противовесов представляет собой механизм эффективного контроля за полным и целевым использованием средств, выделяемых на создание общественных благ. Как правило, он включает в себя формирование бюрократической структуры, естественным образом или специализированно контролирующих государственные расходы. Естественный контроль может

[26] Ениколопов Р. Указ. соч. С. 12-13.

осуществляться как со стороны государственной власти – над действиями, осуществляемыми исполнительной властью, так и со стороны избирателей, что возможно только при наличии неискаженной и прозрачной системы информирования о действиях, осуществляемых на различных уровнях управления. Специализированный контроль, как правило, осуществляется службами, специально созданными для проведения ревизий государственных и субнациональных расходов. В отличие от естественных механизмов этот способ проверки более подвержен коррупции, а, кроме того, в силу потребности в дополнительных расходах на его обеспечение, имеет значительно меньший запас эффективности.

Таким образом, сложившаяся к настоящему времени система обеспечения экономики общественными благами имеет множество векторов эволюционного приложения. Представленные меры позволяют значительно повысить эффективность функционирования общественного сектора и создать основу для его дальнейшего эффективного развития.

2.2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА И СОТРУДНИЧЕСТВО: ЭКСПЕРИМЕНТЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ*

Общественные блага являются традиционным объектом исследования проблематики, связанной с государственным сектором и политикой интервенционизма. Они используются как неоспоримый аргумент обоснования необходимости существования государства, его деятельности в рыночной экономике[1]. В теории общественных благ они выделяются по признакам отсутствия конкурентности в потреблении и отсутствия исключительности доступа, и утверждается, что данные свойства делают необходимым общественный способ предоставления этих благ.

Блага совместного пользования, обладающие свойством исключительности доступа, относятся к коллективным благам, для которых существуют эффективные децентрализованные механизмы обеспечения. Для благ совместного пользования, не обладающих этим свойством, т.е. для общественных благ, таких механизмов не существует. Это утверждение традиционной теории общественных благ, тесно связанное с проблемой «безбилетника» (free-rider problem), в настоящее время рассматривается как гипотеза, которая требует экспериментальной проверки[2].

Следует отметить также обстоятельство, связанное с относительностью свойства отсутствия конкурентности в потреблении. Неконкурентное благо может утратить это свойство и стать конкурентным, если оно предоставлено не в оптимальном количестве. Такая ситуация провоцирует негативные явления, связанные с распределением

---

[1] Эрроу считает общественные блага частным случаем более общего явления, которое он называет «несуществование рынка» (failure market to exit). – См: Эрроу Кеннет Дж. Возможности и пределы рынка как механизма распределения ресурсов.// THESIS. – 1993. – вып.2. – С. 65.

[2]Определенная условность разделения благ совместного пользования на коллективные и общественные используется в качестве аргумента в неослабевающих дискуссиях по поводу целесообразности и масштабов деятельности государства по предоставлению общественных благ. – С: Кузнецов Ю. Что мы не знаем о налогах//Отечественные записки. – 2002. - № 4-5 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.strana-oz.ru, где приводится пример такого блага, как компьютерное программное обеспечение, которое обладает свойством неконкурентности в потреблении и значительными трудностями в обеспечении исключительности доступа. Однако этот продукт не переводится в категорию общественных благ, а данная отрасль, как замечает автор, успешно функционирует в рамках рынка.

***© Т.В. Меркулова, 2011**

общественных благ: оно дополняется, а иногда и полностью замещается, коррупционным механизмом, когда блага становятся фактически платными для потребителей и источником дохода для государственных служащих.

Любое благо, независимо от свойств конкурентности и исключительности доступа, может быть предоставлено всеми возможными способами, т.е. общественным, коллективным и частным. Разница между ними состоит в издержках, в которые обойдется для общества в целом предоставление этого блага каждым способом. Примеров организации предоставления коллективных и общественных благ путем контрактации, договорных отношений достаточно много не только в прошлом, но и в современной жизни. Люди договариваются о защите от стихийных бедствий, охране общественного порядка, благоустройстве мест обитания и т.д. Различные формы самоорганизации граждан и бизнеса сосуществуют в современном мире, дополняя или заменяя собой государство и предоставляя не только коллективные, но и определенные общественные блага[3]. Это происходит в тех случаях, когда государство либо не берет на себя обязанности по предоставлению конкретного блага, либо, взявшись за это, не предоставляет гражданам соответствующие блага в нужном количестве и качестве. В последнем случае возникновение и распространение негосударственных форм обеспечения экономических агентов общественными благами является индикаторами неэффективности деятельности государства, негативной оценкой качества его работы, поэтому представляет для него угрозу: вступая с ним в конкуренцию по предоставлению некоторого блага, альтернативные механизмы могут вытеснить государство, что приведет к пересмотру вопроса о финансировании его деятельности по обеспечению данным благом.

Распространение альтернативных государству форм может привести к различным исходам. В случае, когда эволюционный механизм отбора институтов по критерию эффективности не нарушен, это приводит либо к повышению эффективности деятельности государства, либо к его уходу из данной области, т.е. к победе более эффективной формы взаимодействия агентов. Если в обществе существуют преграды процессу «естественной» эволюции институтов, то альтернативные формы либо полностью запрещаются, либо жестко ог-

[3] Крючкова П. Саморегулирование бизнеса как способ управления контрактными отношениями//Вопросы экономики. – 2001. - №6. – С. 129 – 143.

раничиваются.

Итак, если согласиться с утверждением, что нет особых свойств, которые с неизбежностью делали бы блага общественными по способу предоставления[4], то актуальный фокус данной проблематики переносится на исследование причин и факторов сотрудничества людей, форм их взаимодействия, поскольку общественные блага являются его частным случаем. Экспериментальная экономика предлагает свой подход и методы исследования, которые уже дали обширный материал для выводов и обобщений[5]. Лабораторные эксперименты по выявлению факторов, влияющих на сотрудничество индивидов по поводу общественных благ, имеют достаточную историю, и их активность не ослабевает с конца прошлого века. Мы проведем сравнение известных выводов зарубежных исследований с результатами эксперимента, проведенного нами в Украине.

Базовые условия эксперимента «Общественное благо».[6] Мотивационная структура поведения индивидов, которая заложена в эксперименте, основана на двух главных посылках: наличие индивидуальной заинтересованности в своих результатах; на поведение индивида оказывают влияние общие нормы и поведение других членов сообщества (гипотеза интернализации ценностей).

Участники эксперимента имеют равный доход, из которого каждый из них самостоятельно и независимо от остальных участников

---

[4] Уместно привести слова В. Смита: «Возможность или невозможность достижения оптимального распределения ресурсов посредством децентрализованной системы ценообразования зависит от предположений относительно способов стратегического поведения экономических агентов, однако в любом случае этот результат не зависит от того, общественным или частным является данное благо» - См.: Смит В. Экспериментальная экономика/Пер. с англ. под научн. ред. Р.М. Нуреева. – М.: ИРИСЭН; Мысль, 2008. – С. 73.

[5] Fehr E., Gintis H.. Human Motivation and Social Cooperation: Experimental and Analytical Foundations//Annual Review of Sociology, vol.33, August 2007; Gachter S., Herrmann B. Reciprocity, Culture and Human Cooperation: Previous Insights and New Cross-Cultural Experiment// CeDEx Discussion Paper № 2008 – 14; Mittoni L., Bartolami F. Free riding and norms of control: self determination and imposition. An experimental comparison// CEEL Working Paper 4 – 07. June 2007; Fehr E., Gachter S. Cooperation and punishment in public good experiments// American Economic Review. – 2000 (90). – p. 980 – 994.

[6] Содержание этого эксперимента можно найти во многих источниках, например в: Смит В. Экспериментальная экономика/Пер. с англ. под научн. ред. Р.М. Нуреева. – М.: ИРИСЭН; Мысль, 2008. – 808 с.; Fehr E., Gintis H.. Human Motivation and Social Cooperation: Experimental and Analytical Foundations//Annual Review of Sociology, vol.33, August 2007; Gachter S., Herrmann B. Reciprocity, Culture and Human Cooperation: Previous Insights and New Cross-Cultural Experiment// CeDEx Discussion Paper № 2008 – 14.

выделяет некоторую сумму для финансирования общественного блага. Совокупный вклад всех участников мультиплицируется с заданным коэффициентом, большим 1, т.е. моделируется синергетический эффект совместных действий, который собственно и выступает общим (общественным) благом для участников. Этот результат равномерно распределяется между участниками. Таким образом, доход i – участника, вложившего xi средств в общественное благо, составит

$$y_i = \frac{k\sum_j x_j}{n},$$

где k > 1 – коэффициент мультипликации,

n >1 – число участников.

В случае, когда k > n, участник получает выигрыш от своего ненулевого вклада независимо от действий других участников (хотя величина выигрыша от них зависит), что обеспечивает сильную мотивацию к сотрудничеству, основанную на отсутствии риска и индивидуальной заинтересованности.

При условии k < n зависимость дохода участника от поведения других резко усиливается: он может получить как выигрыш, так и проигрыш. При этом и тот, и другой результат может быть получен при разных типах поведения участника. Так, участник увеличивает свой ненулевой вклад, если остальные ведут себя аналогично и вносят столько же, или если он ничего не вкладывает («безбилетник»), но остальные сотрудничают. В общем виде условие положительного выигрыша участника, пусть это будет для удобства n – участник, имеет вид:

$$\frac{\sum_{j=1}^{n-1} x_j}{x_n} \geq \frac{n}{k} - 1,$$

т.е. суммарный вклад остальных участников должен быть, по меньшей мере, в s = (n/k – 1) раз больше, чем его собственный.

Коэффициент k можно назвать параметром регулирования мотивации к сотрудничеству: его увеличение повышает привлекательность взаимодействия и наоборот.

В зависимости от целей исследования осуществляется модификация этой базовой конструкции эксперимента, например, введение

наказания (штрафа). Участники получают право штрафовать друг друга, при этом наказание не является бесплатным для того, кто штрафует.

Эксперименты проводятся с целью выявления факторов, которые оказывают влияние на сотрудничество, оценки характера и степени этого влияния. Предполагается, что поведению людей присуще свойство сильной взаимности (strong reciprocity) – склонности к взаимодействию при условии аналогичного поведения других членов группы и наказанию нарушителей общественных норм даже в том случае, если это дорого для того, кто наказывает. Сильная взаимность свидетельствует о наличии у индивида не только индивидуальных, но и социальных ценностей, которые оказывают влияние на его поведение и отношение к сотрудничеству[7].

Результаты предшествующих исследований. Среди экспериментальных результатов, наиболее важных для нашего исследования, отметим следующие.

1. В больших группах люди склонны к сотрудничеству не менее, чем в малых. Это заключение противоречит распространенному мнению, будто поддержание сотрудничества должно быть более простым в меньших группах[8].

2. Люди также сотрудничают и наказывают в анонимных однократных играх, где будущая выгода от сотрудничества, эффекты репутации исключены. Это дает подтверждение гипотезы существования сильной взаимности в поведении людей.

3. Повторение игры с теми же самыми членами группы часто приводит к более высокой степени сотрудничества, чем одноразовые игры с изменяющимся составом группы. Это дает основания полагать, что длительность (устойчивость во времени) контактов является стратегическим фактором сотрудничества. Заметим, что данный результат не является тривиальным для игр без наказания.

4. В неанонимных экспериментах, где участники могли идентифицировать человека и его действия, взносы увеличивались. Вывод, что люди делают больше взносов, если они подсознательно уверены, что за ними наблюдают, согласуется с «эффектом репутации», кото-

---

[7] Fehr E., Gintis H.. Human Motivation and Social Cooperation: Experimental and Analytical Foundations//Annual Review of Sociology, vol.33, August 2007.

[8] В формирование такого мнения, которое разделял ранее и автор статьи, значительный вклад внесли работы М. Олсона. – См.: Олсон М. Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп. – Київ: Лібра, 2004. – 272с.

рый отмечается в ряде экспериментов, изучающих альтруистическое поведение.

5. Наблюдается эффект затухающего сотрудничества в играх с повторами: вначале участники делают высокие взносы, но с увеличением повторов «запас» сотрудничества иссякает – ставки становятся существенно меньше. Затухание сотрудничества объясняется наличием в группе людей с разной мотивацией: поведение «безбилетников» с их сугубо индивидуалистической мотивацией оказывает разочаровывающее влияние на участников, склонных к взаимности.

6. Участники склонны наказывать тех, кто вносит меньший вклад. Данный вывод был существенно дополнен результатами исследований, проведенных в странах бывшего СССР: наблюдается эффект «антиобщественного наказания», когда люди наказывают не только тех, кто вносит вклад меньше, но и тех, кто вносит больше, чем тот, кто наказывает[9].

7. Равное наказание увеличивает и стабилизирует сотрудничество на более высоком уровне по сравнению с исследованиями без наказания. Это подтверждают многочисленные эксперименты, хотя существуют и исключения: наказание неэффективно, если воспринимается несправедливым. Есть также кросс-культурные различия в степени, до которой наказание улучшает сотрудничество[10]. Эксперименты показывают, что экзогенные (вмененные) нормы наказания менее эффективны[11].

8. Стратегическая природа взаимодействия (однократная игра или с повторами) имеет существенное значение для сотрудничества, как отмечалось выше, но не для наказания. Люди наказывают «безбилетников» и в повторных отношениях, и в однократных взаимодействиях. Часто наказание является самым значительным именно в последнем периоде игры, что совершенно не вписывается в модель эгоистической рациональности индивида. Наблюдения дают основания полагать, что уровень сотрудничества формируется под влиянием стратегических соображений, тогда как наказание диктуется импульсом, вызванным отрицательными эмоциями. То, что наказание

[9] Gachter S., Herrmann B. Reciprocity, Culture and Human Cooperation: Previous Insights and New Cross-Cultural Experiment// CeDEx Discussion Paper № 2008 – 14.
[10] Там же.

[11] Mittoni L., Bartolami F. Free riding and norms of control: self determination and imposition. An experimental comparison// CEEL Working Paper 4 – 07. June 2007.

обычно используется при слабо выраженном сотрудничестве, которое типично для начала эксперимента, подтверждает его эмоциональность и недальновидность[12].

9. В большинстве экспериментов с наказанием выплаты участникам от их вложений были меньше, чем в играх без наказания. Это объясняется тем, что наказание требует затрат и истощает ресурсы участников.

Задачи и условия эксперимента. Данные выводы и заключения предшествующих экспериментов, которые проводились в зарубежных странах, послужили исходными посылками для формирования задач и условий нашего эксперимента. Эксперимент был направлен на выяснение следующих основных вопросов:

- наличие поведенческой склонности к взаимодействию (проверка гипотезы сильной взаимности участников);
- влияние наказания на поведение и эффект сотрудничества.

Была использована базовая конструкция игры с постоянными группами, повторами, анонимным выбором и наказанием [13].

В каждом периоде участник получал экзогенный доход 20 баллов. Коэффициент мультипликации совокупного вклада группы составлял 1,5. Таким образом, максимальное количество баллов, которое могли бы набрать все участники группы без сотрудничества в течение всей игры, составляло 300 баллов. Полное сотрудничество (стопроцентное вложение всех средств каждым участником) позволило бы группе достичь результата около 1200 баллов (примерно по 400 баллов каждому).

Участники могли наказывать друг друга штрафными баллами в конце каждого периода после получения информации о вкладах других, при этом затраты (вычеты) того, кто штрафует, определялись как сумма этих баллов, а для оштрафованного участника потери составляли утроенную величину штрафных баллов.

Результаты эксперимента.

1. Агрегированные и усредненные показатели. Средний вклад участников увеличивался по периодам в абсолютной величине и

[12] Fehr E., Gachter S. Cooperation and punishment in public good experiments// American Economic Review. – 2000 (90). – p.980 – 994.

[13] В эксперименте принимали участие студенты разных курсов специальности экономическая кибернетика Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина. Эксперимент проводился с 10 группами по 3 участника в течение 5 периодов, причем составы групп и период окончания были неизвестны участникам.

уменьшался относительно, при этом увеличивался разброс индивидуальных вкладов и в абсолютном, и в относительном выражении (табл.1).

Таблица 1

Вариация индивидуальных вкладов

Период	Средний вклад участника в баллах	Коэффициент вариации (%)	Средний вклад участника в % к доходу	Коэффициент вариации процентного вклада (%)
1	10,3	50,1	51,5	50,1
2	21	58,5	51,9	51,7
3	24,8	73,5	39,5	62,1
4	35,9	91,3	44,8	68,6
5	34,1	83,7	40,9	75,9

Можно говорить об определенном подтверждении результатами эксперимента вывода о затухании сотрудничества.

Интересной представляется зависимость между вкладами участников и налагаемыми штрафами. Коэффициент корреляции между совокупными групповыми вкладами и вычетами за игру показывает существенную отрицательную связь (-0,72): участники, демонстрирующие готовность к сотрудничеству, не склонны к наказанию других (рис.1).

Это дало основание структурировать свойство сильной взаимности: разделить склонность к взаимности в сотрудничестве (позитивная взаимность) и склонность к взаимности в наказании (негативная взаимность)[14].

[14] Позитивная взаимность, по-видимому, базируется на модели «взаимной благоприятности» (reciprocal fairness), а негативная взаимность – на модели «антагонистического неприятия» (inequity aversion). – См.: Fehr E., Gintis H.. Human Motivation and Social Cooperation: Experimental and Analytical Foundations//Annual Review of Sociology, vol.33, August 2007.

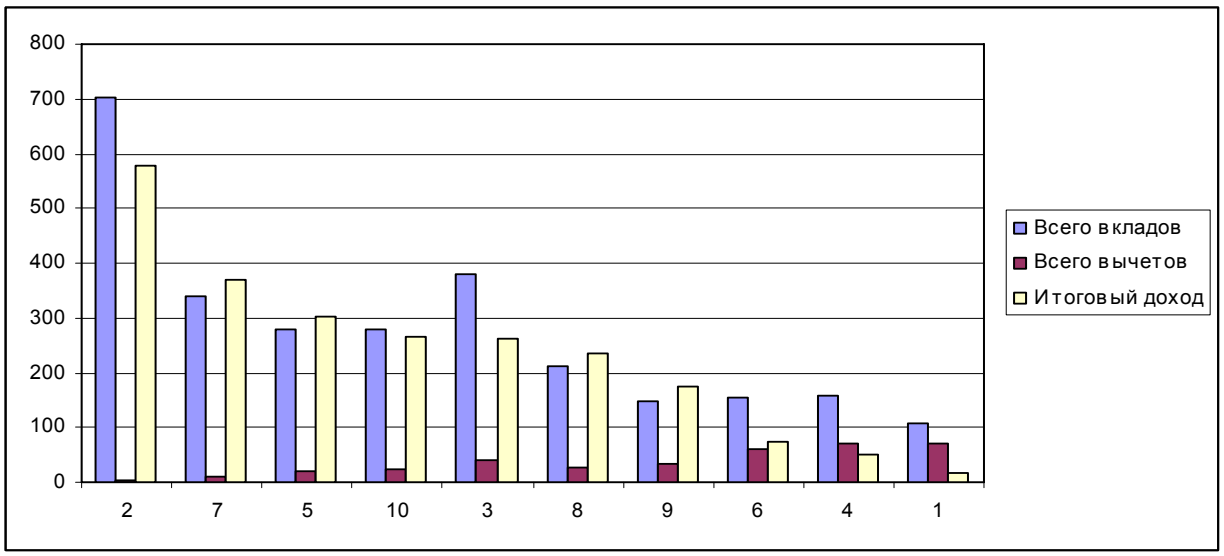

Рис.1. Итоговые результаты по группам (в баллах)

2. Различие между группами. По отношению к результату игры без сотрудничества все группы можно разбить на три класса:

A – группы, которые смогли извлечь выгоду из сотрудничества (их доход больше 300 баллов);

B – группы с доходом от 100 до 300 баллов;

C – группы, у которых совокупный доход за игру значительно меньше 100 баллов (табл.2).

Таблица 2

№ группы	Всего вкладов	Всего вычетов	Итоговый доход
2	702	3	579
7	338	10	369
5	280	19	304
10	279	25	267
3	381	42	263
8	213	28	235
9	147	35	174
6	156	61	74
4	158	71	52
1	107	70	16
Среднее значение	276	37	233

Класс A: группы 2, 7, 5. Группа 2, которая с большим отрывом показала максимальный результат (579), характеризуется свойствами сильной позитивной и слабой негативной взаимности участников: на

протяжении игры они вносили большие вклады и почти не штрафовали друг друга при их дифференциации. Средний вклад участников поступательно и существенно увеличивался (рис.2).

Группа 7 демонстрирует примечательную особенность группового поведения, которую можно назвать эффект положительного примера. Позитивное сальдо сотрудничества обеспечено устойчивой альтруистической позицией одного участника (высокие вклады независимо от участия остальных и отсутствие штрафов). Важно, что его поведение актуализировало свойство взаимности других участников.

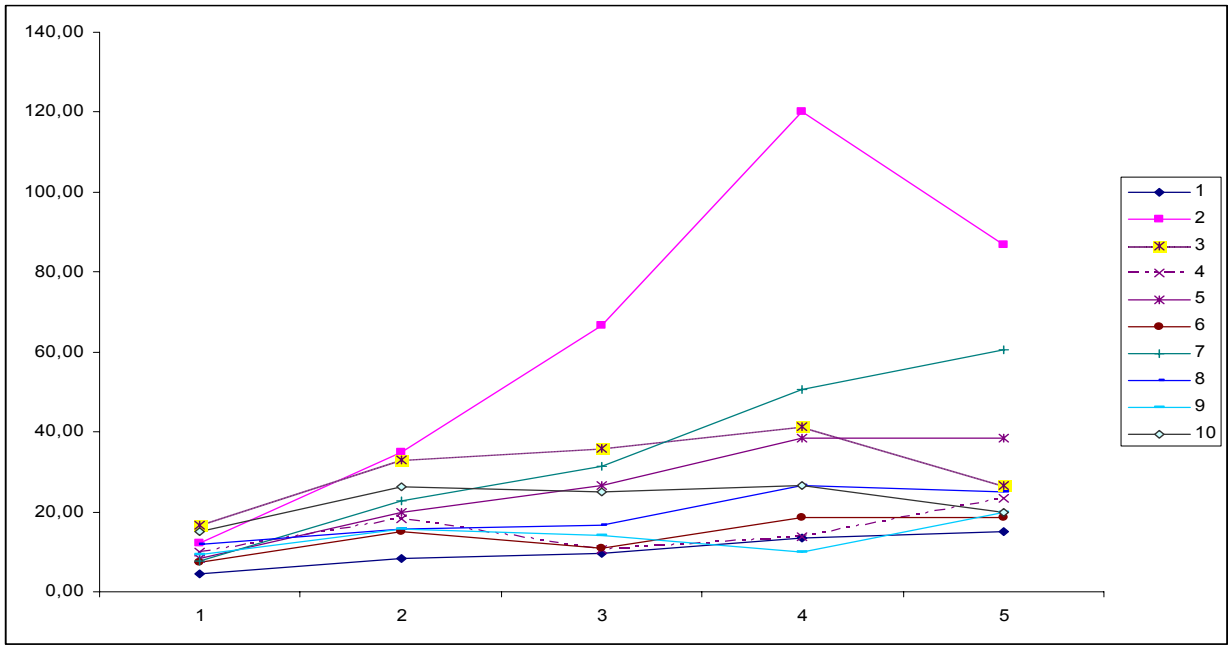

Рис.2. Средний вклад (в баллах) участников групп по периодам

Результат группы 5 является граничным, и она по свойствам поведения участников близка к группам следующего класса.

Класс B: группы 10, 3, 8, 9. Для поведения участников характерны сильная позитивная и сильная негативная взаимность. Наблюдаются существенные вклады и штрафы для тех, кто вносит меньше. Поведение участников эластично по штрафным баллам, т.е. наказание эффективно. Однако вследствие отвлечения ресурсов в связи со штрафами эти группы имеют итоговый результат, который выше среднего, но не отражает эффекта взаимодействия. Группы этого класса имеют близкие средние величины вкладов в конце игры.

Класс C: группы 6, 4, 1. Они имеют значительный отрыв от предыдущего класса. Характеризуются общим свойством сильной негативной взаимности, однако различаются по эластичности реакции на

штрафы. Эта дифференциация особенно проявилась в группе 1. Один из ее участников отличается низкой склонностью к сотрудничеству (его вклады абсолютно низки), но жесткостью в наказании других членов группы. Примечателен пример группы 4. Быстрая и резкая реакция на штрафы приводит к десинхронизации поведения участников. Можно предположить, что для них характерно свойство позитивной и негативной взаимности, которое быстро актуализируется при сигналах о реакции других участников. Десинхронизация проявляется в том, что настроенные на взаимодействие участники штрафуют более осторожных (тех, которые еще не получили сигнала от других), которые быстро и позитивно реагируют в следующем периоде, но разочарование столь же стремительно заставляет тех, кто уже продемонстрировал свое намерение, резко уменьшать вклады. Это эффект разочарования в ожиданиях потенциально готовых к сотрудничеству участников.

3. Внутригрупповые различия. Сопоставление общего результата и дифференциации доходов в группах показало, что наибольшие различия в индивидуальных результатах имеют место в группах 1, 6, 7, относящихся к крайним классам по совокупному групповому доходу и характеризующихся гетерогенностью: группы объединяют участников с разным отношением к сотрудничеству.

Выводы. Результаты эксперимента подтверждают предположение, что сочетание готовности к взаимодействию и склонности к наказанию (свойств сильной позитивной и негативной взаимности поведения) может приводить к установлению и стабилизации сотрудничества, но не позволяет использовать его потенциал и получить существенный эффект. Это согласуется с выводами зарубежных исследователей о негативном влиянии наказания, которое истощает ресурсы, на общий эффект. Представляется, что именно такой тип поведения, в котором нацеленность на сотрудничество базируется на необходимости и неизбежности наказания за нарушение норм, свойственен «постсоветскому» человеку. Такое сочетание свойств может служить одним из факторов, объясняющих низкую эффективность сотрудничества в постсоветских странах.

Другим фактором может быть разочарование и асинхронность в поведении людей, обладающих стремлением к сотрудничеству, поэтому даже в гомогенных по свойству взаимности группах начальная осторожность отдельных людей может вызвать негативную цепную реакцию. Это объясняется неустойчивостью склонности к сотрудни-

честву, отсутствием у людей эндогенной мотивации к взаимодействию, сильной зависимостью от поведения других членов сообщества.

Результаты эксперимента подтверждают также эффект положительного примера: в среде, для которой характерна позитивная взаимность, альтруистическое поведение может вызывать ответную положительную реакцию.

Особо отметим следующие результаты эксперимента: наличие гомогенной группы людей с сильной позитивной взаимностью; не выявлено примеров антиобщественного наказания, а число участников, склонных к негативному взаимодействию (взаимным наказаниям), не превышает 20%, что не представляется угрожающей величиной с учетом особенностей поведенческой мотивации «постсоветского» человека.

Можно предположить, что такие итоги обуславливаются характеристиками группы (студенты специальности «Экономическая кибернетика»), тем не менее, они представляются позитивными и обнадеживающими для перспектив социального взаимодействия и сотрудничества.

2.3. ГОСУДАРСТВО РАЗВИТИЯ В РАЗНЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ*

В настоящее время российское правительство провозгласило необходимость создания предпосылок для осуществления модернизации и перехода к инновационному пути развития как важнейшую задачу экономической политики. Это означает, что ключевым фактором развития отечественной экономики должен стать процесс генерирования и использования инноваций «шумпетерианского» типа, поскольку экстенсивная эксплуатация невозобновляемых природных ресурсов и широкое извлечение сырьевой ренты угрожает национальной безопасности России, так как может привести к окончательному закреплению за ней статуса сырьевого придатка не только индустриально развитых стран, но и быстроразвивающихся экономик Азиатско-Тихоокеанского региона. В данном контексте одним из примеров является подписанное рамочное Соглашение «Об основных условиях поставок российского природного газа в КНР» между ОАО «Газпром» и Китайской национальной нефтегазовой корпорацией, которое предусматривает как «западный», так и «восточный» варианты поставок российских энергоресурсов.

Представляется, что модернизация российской экономики и переход к инновационной модели становятся для страны безальтернативными, поскольку основным источником экономического развития постепенно становятся знания как неисчерпаемый ресурс, позволяющий обеспечивать устойчивость национальной экономики по отношению к колебаниям конъюнктуры мировых рынков товаров, услуг и сырья. В связи с этим активизация процесса генерирования и использования инноваций становится важнейшей целью экономической политики государства.

В интересах достижения данной цели в разных странах, в том числе и в России, разрабатываются и реализуются институциональные проекты, направленные на стимулирование нововведений и модернизацию экономики. При этом, как показывает международный опыт, центральным субъектом модернизации является государство. В этом случае оно выступает в качестве государства развития

***© К.С. Саблин, 2011**

(developmental state)[1], т.е. государства, продвигающего и поддерживающего экономическое развитие, под которым понимается сочетание стабильно высоких темпов экономического роста, структурных изменений в национальной экономике и улучшения качества жизни всего населения страны. Экономическое развитие принимает форму модернизации в том случае, когда осуществляется «внедрение» новых механизмов, стимулирующих разработку и реализацию долгосрочной стратегии развития экономики той или иной страны, основанной на широком применении технологических, организационных и институциональных инноваций.

Иными словами, государство развития – это государство, которое стимулирует экономический рост и обеспечивает устойчивое экономическое развитие посредством производства общественных и квазиобщественных благ (например, создавая социально-инженерную инфраструктуру, поддерживающую процесс генерирования производительных инноваций), субсидирования разработок новых технологий, инвестирования в НИОКР и в систему высшего профессионального образования, а также посредством активного участия в процессе формирования институциональной среды инновационного развития. При этом центральным вопросом для государства развития является принятие и обеспечение реализации модернизационного проекта, под которым понимается комплекс мер по ускорению экономического развития страны посредством осуществления коренных преобразований в институциональной среде, привлечения инвестиций и освоения новых технологий, а также по повышению качества человеческого капитала и созданию инновационной инфраструктуры.

Отметим, что деятельность государства развития рассматривается с двух противоположных позиций, которые, однако, не противоречат, а дополняют друг друга. Первая позиция представлена теорией общественного выбора, в частности экономикой (теорией) бюрократии, которая рассматривает чиновников, олицетворяющих государство, в качестве индивидов, стремящихся максимизировать частную целевую функцию, используя свое служебное положение в бюрократической иерархии. Иначе говоря, чиновники пытаются добиться не

[1] В новой институциональной экономической теории существует близкий по значению термин: «государство помогающей руки» («helping-hand state»). См.: Frye T., Shleifer A. The Invisible Hand and the Grabbing Hand // American Economic Review. – 1997. – Vol. 87. - № 2. – P. 354 – 359.

столько выполнения официальных целей, сколько реализацию личных интересов. Данный («хищнический») аспект деятельности государства нашел отражение в работах Дж. Бьюкенена, Г. Таллока, У. Нисканена, М. Олсона, Э. Крюгер, Д. Мюллера др.

Вторая позиция воплощена в концепции государства развития, которая, основываясь на анализе функционирования бюрократических аппаратов разных стран, показывает, что чиновники могут максимизировать частную целевую функцию, следуя при этом общественным интересам и стимулируя экономическое развитие. Содержание и примеры успешной деятельности государства развития представлены в трудах А. Амсден, Б. Камингза, М. Кастельса, Н. Флигстина, П. Эванса, А. Ведемана и др.

Важно отметить, что любой бюрократический аппарат содержит в себе как «хищнические» черты, так и черты государства развития. Представляется, что их соотношение находится в зависимости от институциональной среды, в которую «встроен» аппарат.

На значимость институционального и культурно-исторического контекста, в рамках которого действуют чиновники, указывают такие исследователи, как У. Баумоль, У. Лацоник, Д. Норт, Дж. Най, Э. де Сото и др. В этой связи, Д. Норт отмечает, что институциональная среда предопределяет набор возможностей, которые в одних условиях делают более прибыльной (экономически выгодной) перераспределительную активность, а в других – производительную деятельность[2]. Иными словами, можно выделить «непроизводительную» и «продуктивную» институциональную среду[3].

В то же время слабо освещенной остается проблема выявления влияния разнообразных институциональных условий на деятельность государства развития. Представляется, что и «непроизводительная», и «продуктивная» институциональная среда может предопределить различные варианты его функционирования: как успешные, так и «хищнические».

Государство является субъектом развития в лице конкретных чиновников как публичных акторов, которые способны создавать положительные стимулы для предпринимателей, поощряя производительное инвестирование ресурсов в развитие новых видов деятельно-

[2] North D. Five Propositions about Institutional Change // Explaining Social Institutions. – The University of Michigan Press, 1998. – P. 17.

[3] Nye J. Institutions and the Institutional Environment // New Institutional Economics. A Guidebook. – Cambridge: Cambridge University Press, 2008. – P. 77.

сти и освоение новых технологий, а также снижая возможные риски, возникающие в процессе инвестирования. В данном случае они рассматриваются в качестве администраторов развития: (1) как особый тип чиновников, способных решать задачи социально-экономического развития; (2) как администраторы, выполняющие определенные функции в процессе становления «институтов развития».

Отметим, что чиновники, исполняющие роль администраторов развития, могут реализовывать:

1) общественную функцию полезности, которая заключается в производстве общественных и квазиобщественных благ;

2) корпоративно-бюрократическую целевую функцию, состоящую в концентрации экономических ресурсов и регулировании финансовых потоков, обеспечивающих возрастание экономической власти государственно-бюрократического аппарата;

3) частную целевую функцию, которая состоит в получении дополнительного «дохода» (статусной ренты), как в материальной (например, денежное вознаграждение, причитающееся чиновнику за лоббирование интересов узкой группы предпринимателей), так и в нематериальной форме (например, социальный статус, престиж, повышение квалификации и возможность приращения человеческого капитала).

Соотношение целевых функций администраторов развития определяет неустойчивый баланс между их стремлением извлечь статусную ренту и улучшить свои личные возможности как частных акторов и их действиями в качестве публичных акторов по созданию институциональных условий, помогающих предпринимателям преодолевать проблемы, связанные с развитием новых видов деятельности и с освоением новых технологий. При этом корпоративно-бюрократическая и частная целевые функции администраторов развития могут существенно модифицировать их деятельность по формированию и реализации модернизационного проекта.

Как отмечает П. Эванс, «индивидуальная максимизация полезности администраторов развития должна реализовываться посредством использования преимущественно формальных бюрократических правил и процедур, а не через эксплуатацию личных возможностей, представленных невидимой рукой рынка»[4]. В данном случае их карьера попадает в зависимость от степени эффективности реализа-

[4] Evans P. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State // Sociological Forum. – 1989. – Vol. 4. - № 4. – P. 573.

ции модернизационного проекта, а сами администраторы развития по своим характеристикам близки к «веберианским» бюрократам[5], которые на практике являются недостижимым идеалом.

Другим инструментом реализации частной целевой функции администраторов развития является «личный протекционизм», т.е. использование служебного положения в частных целях и вне бюрократических иерархических правил и процедур, а также широкая эксплуатация возможностей, предоставляемых неформальными сетями, которые «скрепляют» отношения внутри бюрократического аппарата (административные сети). В данном случае карьера администраторов развития оказывается никак не связанной с эффективной реализацией модернизационного проекта, который, как правило, не затрагивает интересы широких групп населения, а бюрократический аппарат представляет собой совокупность индивидов, максимизирующих частную целевую функцию, которые только «имитируют» бурную деятельность, обеспечивающую «производство» общественных благ[6].

Отметим, что государства развития, успешно реализовавшие проекты «догоняющей» модернизации, представлены такими странами, как Южная Корея, Тайвань, Финляндия, Ирландия. Во всех этих странах государство брало на себя инициативу стимулирования экономического роста и поддержания экономического развития посредством создания институциональной среды инновационного развития, то есть совокупности формальных правил и неформальных норм, нацеленных на стимулирование производительной деятельности предпринимателей.

Общими для них являются следующие характеристики: (1) относительно небольшая площадь территории, (2) малая протяженность границ, (3) высокая плотность экономического пространства, (4) унифицированная институциональная среда; (5) унитарное государственное устройство, (6) доминирование формализованных каналов отбора и продвижения администраторов развития, работа которых основана на принципах меритократии (т.е. личных служебных заслугах и достоинствах) и видимых «карьерных лестниц».

Эффективность бюрократических аппаратов, обеспечивающих

---

[5] «Веберианская» бюрократия является высокопрофессиональным, дисциплинированным, неукоснительно соблюдающим закон и работающим по четким единообразным правилам госаппаратом.

[6] Evans P. State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation // Business and State in Developing Countries. – Ithaca: Cornell University Press, 1997. – P. 66.

успешное решение модернизационных задач, может иметь разную основу. Среди них можно выделить:

- западноевропейскую модель (Ирландия, Финляндия), ключевой чертой которой являются процедуры, предотвращающие конфликт интересов субъектов развития: во взаимодействии с предпринимателями администраторы развития следуют преимущественно формализованным и четко прописанным бюрократическим правилам, регламентам и процедурам;

- восточноазиатскую модель (Южная Корея, Тайвань), характеризующуюся «сращиванием» интересов администраторов развития и предпринимателей, заинтересованных в модернизации экономики в рамках кумовского капитализма (crony capitalism), а также устойчивым существованием коррупционных каналов, которые, однако, способствовали развитию экономик данных стран. Так, например, в Южной Корее коррупционные отношения изначально «встраивались» в общую стратегию долгосрочного развития, предусматривающую упрощенный доступ для крупных конгломератов (chaebol) к льготным кредитам, государственным контрактам и иным правительственным привилегиям в обмен на «денежные пожертвования» и «добровольные отчисления» в пользу правящей политической партии[7].

Здесь важно отметить, что в странах Восточной Азии формализованные каналы рекрутирования администраторов развития опираются на плотные неформальные сети взаимоотношений. Например, основным кадровым резервом для набора администраторов развития в Японии являются gakubatsu, т.е. персонифицированные связи между сокурсниками элитных японских университетов. При этом администраторы развития в своей работе опираются на сложившийся набор (кодекс) неформальных правил, или «путь бюрократа» (kanryodo), который консолидирует внутреннюю структуру аппарата[8]. Таким образом, его эффективность в данном случае обеспечивается не столько формализованными процедурами, сколько сетями неформального взаимодействия.

---

[7] Wedeman A. Looters, Rent-Scrapers, and Dividend Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines // The Journal of Developing Areas. – 1997. – Vol. 31. - № 4. – P. 465 – 469.

[8] Cumings B. Webs with No Spiders, Spiders with No Webs: The Genealogy of the Developmental State // The Developmental State by M. Woo-Cumings. - Published by Cornell University Press, 1999. - P. 64.

Отметим, что в обоих случаях государство развития оказалось успешным, поскольку было способно составить противоречивую по своей природе, но эффективную комбинацию из автономной бюрократии, и ее «укорененности» в существующей институциональной среде.

Эффективность бюрократических аппаратов восточноазиатской модели предопределили длительные бюрократические традиции, в частности сложная система сдачи квалификационных экзаменов, необходимых для занятия позиции в государственном аппарате (например, данные формализованные испытания на Тайване выдерживают в среднем 2% соискателей), а также наличие неблагоприятного внешнего окружения (Северная Корея и континентальный Китай), позволившего в относительно сжатые сроки мобилизовать ресурсы и успешно реализовать стратегии «догоняющей» модернизации посредством осуществления эффективных институциональных реформ[9].

Представляется, что не менее важным для становления государства развития как в Южной Корее, так и на Тайване, явилось их общее колониальное прошлое, поскольку именно японское имперское правительство заложило основы эффективного бюрократического аппарата, успешно реализовавшего стратегии «догоняющей» модернизации. Например, в колониальной Корее администрация не только поощряла реализацию инфраструктурных проектов, активно привлекая финансовые средства представителей частного сектора, но также стимулировала становление государственной службы с элементами «веберианской» бюрократии. При этом предприниматели были «встроены» в процесс выработки экономической политики, используя возможность получать дополнительные «корпоративные доходы» в обмен на частичную потерю своей коммерческой и производственной самостоятельности, а взаимоотношения с колониальными властями выстраивались на основе их личных связей с губернатором, который выступал в роли «любящего отца», или «благонамеренной помогающей руки» (jufu)[10].

---

[9] См.: Amsden A. The State and Taiwan's Economic Development // Bringing the State Back In. – Cambridge: Cambridge University Press, 1985. – P. 78 – 107; Onis Z. The Logic of the Developmental State // Comparative Politics. – 1991. – Vol. 24. - № 1. – P. 116.

[10] Kohli A. Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's «Developmental State» // The Developmental State by M. Woo-Cumings. - Cornell University Press, 1999. – P.119.

В отличие от восточноазиатской модели бюрократического аппарата, в котором неформальные каналы взаимоотношений между администраторами развития и предпринимателями играют доминирующую роль, в рамках западноевропейской модели данные каналы скорее дополняют формализованные бюрократические регламенты и процедуры, на которые в своей работе опираются администраторы развития.

Ярким примером является Финляндия, характеризующаяся высоким качеством государственного управления и прозрачностью политических процессов, а также одним из самых низких в мире уровней коррумпированности чиновников[11]. Высокое качество бюрократического аппарата, в частности, проявилось в том, что администраторы развития смогли не только стимулировать устойчивый спрос на инновации со стороны заинтересованных предпринимателей и населения в целом, но и создали «плотную» инфраструктуру, поощряющую производительные инвестиции. В целях реализации долгосрочных проектов развития активно применялся механизм частно-государственного партнерства с четко определенными и прописанными позициями представителей частного и государственного секторов[12]. При этом фрагментация бюрократического аппарата проявилась в его гибкости, позволившей эффективно взаимодействовать со множеством малых инновационных фирм.

В то же время, формализованные связи дополнялись персонифицированными контактами администраторов развития, рекрутирование которых основывалось на принципе меритократии, способствовавшем отбору наиболее талантливых и способных соискателей, с предпринимателями, а одной из «площадок» подобного взаимодействия стал Совет по научной и технологической политике, позволивший наладить прямую связь между предпринимателями и представителями высших правительственных кругов.

Стоит отметить, что не все государства развития смогли успешно реализовать модернизационный проект вследствие различных при-

---

[11] В 2009 г. Финляндия заняла 6 место среди 180 стран по индексу восприятия коррупции, набрав 8.9 балла из возможных 10. См.: Corruption Perceptions Index 2009 // Transparency International [Электронный ресурс]. - Режим доступа: - http://www.transparency.org /policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

[12] Innovation Policy and Performance: A Cross-Country Comparison. – OECD Publishing, 2005. – P. 22.

чин. Так, например, государство развития в Бразилии (desarrollista state) оказалось в состоянии осуществить только единичные проекты развития, в силу того, что бюрократический аппарат был значительно фрагментирован и состоял из совокупности индивидов, активно максимизирующих частную целевую функцию в условиях нестабильной политической конъюнктуры, предопределившей отсутствие видимых «карьерных лестниц» и высокую значимость персонализированных связей, а также сориентировавшей чиновников на реализацию, не долговременных, а краткосрочных интересов. При этом отбор администраторов развития опирался не на формализованные испытания, а на политические назначения, осуществляемые представителями верхних уровней власти.

Как заметил П. Эванс, государство развития в Бразилии представляло собой «море клиентелизма» с малочисленными «островками эффективности»[13]. Одним из таких «островов» оказался Банк развития, сумевший успешно реализовать несколько проектов в рамках процесса индустриализации экономики Бразилии, опираясь, однако, на «личный протекционизм» и персонализированные связи его директора на верхних уровнях государственной власти.

Представляется, что консолидированный бюрократический аппарат с сильно формализованными внешними связями и стабильная политическая конъюнктура также могут привести к тому, что государство будет не способно эффективно реализовать проекты развития. Ярким примером в данном случае является Перу, характеризующееся тем, что чиновники не столько упрощают, сколько делают более сложными и запутанными формальные процедуры и регламенты, создавая, таким образом, отрицательные стимулы у предпринимателей, проявивших интерес к инновациям. В этом смысле происходит «централизация» бюрократического аппарата, а отдельные представители частнопредпринимательского сектора инвестируют свои ресурсы в политические связи (как формальные, так и неформальные) с целью получения государственных привилегий и преимуществ.

Однако не менее значимая часть статусной ренты извлекается чиновниками в процессе преодоления предпринимателями много-

[13] Evans P. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change // The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State. – Princeton University Press, 1992. – P. 173; См. также: Schneider B. The Desarrollista State in Brazil and Mexico // The Developmental State by M. Woo-Cumings. - Cornell University Press, 1999. – P. 290.

численных формальных административных барьеров (канцелярская волокита). Как отмечает Э. де Сото, для того, чтобы открыть собственное небольшое предприятие, человек со скромными средствами должен потратить 289 дней на бюрократические процедуры, требуемые для заполнения 11 документов (необходимые лицензии, сертификаты, регистрационные формы)[14].

Опыт зарубежных стран показывает, что наиболее эффективными бюрократическими аппаратами, реализовавшими общественную функцию полезности в процессе осуществления модернизационного проекта, являются консолидированные бюрократические аппараты с преобладанием персонализированных внешних связей (Южная Корея и Тайвань), и фрагментированные бюрократические аппараты с доминированием деперсонифицированных внешних связей (Ирландия и Финляндия).

В то же время фрагментированные бюрократические аппараты с преобладанием персонализированных каналов взаимодействия администраторов развития с предпринимателями (например, Бразилия) и консолидированные бюрократические аппараты с сильно формализованными внешними связями (примером является Перу) оказались неэффективными, поскольку способствовали максимизации частной целевой функции чиновников посредством реализации краткосрочных интересов в условиях нестабильной политической конъюнктуры в первом случае, и длительной бюрократической волокиты - во втором.

В противоположность странам, сумевшим во второй половине XX века реализовать успешные модернизационные проекты, Россия характеризуется: (1) огромной площадью территории, (2) большой протяженностью границ, (3) низкой плотностью экономического пространства, (4) локализованной и сегментированной институциональной средой, (5) федеративным устройством государства, (6) доминированием персонализированных каналов рекрутирования администраторов развития (в среднем всего 5% соискателей сдают формализованные экзамены при занятии должности в госаппарате[15]), которые в работе опираются на принцип личной преданности и на неформальные практики взаимодействия с предпринимателями (см.

[14] Сото Э. де. Иной путь: Экономический ответ терроризму. - Челябинск: Социум, 2008. – С. 138.

[15] Чирикова А. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // Общественные науки и современность. - 2004. - № 3. - С. 72 - 73.

табл. 1).

Таблица 1

Сравнительная характеристика успешных государств развития и России

Исследуемые параметры	Успешные государства развития	Россия
Площадь территории	Относительно небольшая	Огромная (1 место в мире)
Протяженность границ	Малая	Большая
Плотность экономического пространства	Высокая	Низкая
Институциональная среда национальной экономики	Унифицированная	Фрагментированная
Государственное устройство	Унитарное	Федеративное
Ключевой механизм отбора администраторов развития	Формализованные испытания (экзамены)	Неформальные практики рекрутирования
Ключевой принцип работы администраторов развития	Принцип меритократии (по М. Веберу)	Принцип личной преданности

Отметим, что сложившаяся в российском бюрократическом аппарате конфигурация интересов администраторов развития способствует реализации стратегий «личного протекционизма» в рамках выстраивания вертикали внутри государства развития. При этом мы полагаем, что стратегии «личного протекционизма» в России коренным образом отличаются от подобных практик, осуществляемых в странах Восточной Азии. В этих странах реализация общественной функции администраторов развития обеспечивается гарантией карьерного роста, основанной на личных служебных заслугах и достоинствах государственных менеджеров. Доминирующим же стимулом

администраторов развития в российской экономике является реализация не общественной, а частной целевой функции в рамках выстроенной властной вертикали, опирающейся на личную преданность вышестоящим уровням бюрократической иерархии. Как отмечает ряд авторов, ключевая проблема российской государственности заключается в том, что само государство в лице своих чиновников отнюдь не желает подчиняться каким-либо «правилам игры», которые оно устанавливает для других «игроков»[16]. Более того, для России исторически было присуще «сращивание» интересов представителей бюрократии и отдельных предпринимателей. Оно было настолько сильным, что в положении последних виделось немало от роли хозяйственных администраторов, в полной мере использующих государственные привилегии, а некоторые исследователи указывают на то, что происходило не столько «сращивание», сколько «вызревание» предпринимателей в недрах бюрократического аппарата[17].

Представляется, что бюрократический аппарат может быть эффективным и при доминировании стратегий «личного протекционизма» в случае, если персонализированные связи укоренены в институциональной среде, поощряющей реализацию общественной целевой функции, а не поиск политической и статусной ренты. При этом ключевыми все же остаются автономная от узких групп давления бюрократия и формализованный механизм рекрутирования администраторов развития, для которых преследование общественных интересов является лучшим вариантом максимизации частной целевой функции[18]. С другой стороны, в условиях «непроизводительной» институциональной среды, сильно формализованные внешние связи являются неэффективными, поскольку предопределяют высокие издержки преодоления административных барьеров для предпринимателей.

По нашему мнению, любой бюрократический аппарат является «комбинацией» параметров его внутренней структуры и внешних

---

[16] Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) / Под ред. Р.М. Нуреева. Серия «Научные доклады», № 124. М.: МОНФ, 2001. – С. 577.

[17] Радаев В. Два корня российского предпринимательства: фрагменты истории // Мир России. – 1995. – № 1. – С. 163 – 164; Левинсон А. Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопросы философии. – 1994. - № 7-8. – С. 248.

[18] Olson M., Sarna N., Swamy A. Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth // Public Choice. – 2000. – Vol. 102. - № 3-4. – P. 348.

связей с частными предпринимателями, однако ключевое значение имеет институциональная среда, предопределяющая либо «непроизводительное», либо «продуктивное» использование данных параметров. Так, примеры разных стран показывают, что даже существование коррупционных каналов в контексте «производительной» институциональной среды может стимулировать экономическое развитие. В связи с этим, представляется, что дальнейшие исследования в этом направлении сопряжены с детализированным изучением разнообразных институциональных условий, в которых «укоренены» действия бюрократических аппаратов государств развития.

2.4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ И ОППОРТУНИСТИЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ В ПРОЦЕССЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ*

I

Эволюция рыночных институтов в постсоциалистических странах затронула все сферы экономики, более того, начали формироваться механизмы и сферы хозяйственной жизни, которые не существовали в рамках планового хозяйства. Одной из сфер, отсутствующей в плановой экономике, была сфера государственных и муниципальных закупок, основанная на конкурентных механизмах прокьюремента. Опыт формирования институциональной структуры российской системы размещения государственного заказа может быть полезен при проектировании и выращивании соответствующих институтах в других странах.

Формирование в соответствии с рыночными реалиями системы размещения государственного заказа в России началось в 1991 году. Переход к рынку означал не только формирование новых механизмов обмена и распределения, но в первую очередь новых институтов, создающих правила и рамки поведения для хозяйствующих субъектов. Однако задача формирования институтов была очень сложна и продолжительна во времени. На формирование институтов оказывала влияние институциональная инерция и зависимость от предшествующего пути развития (path dependence). Эволюция институтов государственного прокьюремента также связана с действиями групп специальных интересов[1], что требует учитывать проблему реализации экономических и властных мотивов[2].

Формирующиеся институты государственных закупок должны были выполнять следующие функции:

1. Способствовать эффективному расходованию государственных средств (что в основном отражается в экономии средств, выделяемых на размещение госзаказа).

---

[1] Вольчик В.В., Бережной И.В. Группы интересов и качество экономических институтов // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2007. Т. 5, №2.

[2] Проблема власти в трансформационной экономике подробно рассматривается следующих работах: Дементьев В.В. Власть и трансформационная экономика // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2004. Т.2. №4., Дементьев В.В. Экономика как система власти. Донецк: Каштан, 2003.

***© В.В. Вольчик, 2011**

2. Полному, качественному и своевременному удовлетворению государственных нужд.

3. Повышению прозрачности государственных расходов.

Система государственных закупок по своей сути является организационным и институциональным воплощением феномена квазирынков[3]. На квазирынках искусственно создается ситуация соперничества между поставщиками за государственный или муниципальный заказ. Поэтому за более чем двенадцать лет развития конкурентной системы госзаказа в России основной упор в законодательстве делался на совершенствовании механизмов отбора поставщиков, повышении его прозрачности и эффективности. Однако существующие неформальные (теневые) институты способствуют сохранению стратегий оппортунистического поведения, как среди поставщиков, так и среди заказчиков.

Конкурентная система размещения государственного заказа начала формироваться в России с 1997 года. Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Даже из названия указа ясно, что первоочередной его целью являлось сокращение масштабов коррупции при проведении закупок для государственных нужд. За восемь лет действия Указа №305 механизмы и институты прокьюремента действительно начали работать хоть и с учетом отечественной институциональной специфики, детерминирующей значительную долю теневых отношений при размещении государственного и муниципального заказов.

Теневые механизмы торгов за годы функционирования конкурсной системы расходования бюджетных средств сформировались как альтернатива легальным институтам и соглашениям, тем самым заложив основу теневой институционализации в сфере государственных закупок. Действительно, в ходе проведенного исследования

[3] Исследование квазирынков активизировалось в последнее время. Среди многочисленной литературы можно выделить следующую: Glennerster H. Quasi-Markets for Education? // Economic Journal. Vol. 101. № 408 (Sep., 1991). P. 1268–1276., Le Grand J., Bartlett W. Quasi-Markets and Social Policy. London: Macmillan Press, 1993., Menard C. Markets as Institutions versus Organisations as Markets? Disentangling Some Fundamental Concepts // Journal of Economic Behavior and Organisation, 1995, 28(2), p. 161 – 182. Jimenez J. S., Chaparro F. P., Smith P.C. (2003). Evaluating the Introduction of a Quasi-Market in Community Care // Socio-Economic Planning Sciences.№ 37. P. 1–13., Корытцев М. А. Квазирынок государственных закупок: варианты организации и потери эффективности // Экономический вестник РГУ. 2006. Том. 4. № 2. С. 112 – 118.

можно выделить несколько устойчивых теневых «ноу-хау», которые можно отнести к институциональным ловушкам[4].

Например, при проведении закупок методом котировок, которые предусматривались Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», при закупке продукции по цене, не превышающей 2500 МРОТ и на сложившемся рынке с устойчивыми нерегулируемыми ценами. Чтобы выявить победителя при таком способе закупок, необходимо было собрать прайс-листы у трех фирм, предлагающих необходимую продукцию, и выбрать наиболее подходящий вариант (основным критерием здесь служит наименьшая цена). Как показали анонимные интервью государственных заказчиков, многие фирмы «для облегчения работы» на просьбу обратившихся к ним государственных заказчиков предлагают им вместо одного прайс-листа своей фирмы еще несколько: три или более прайс-листов своих «конкурентов». Среди предоставленных таким образом прайс-листов цены фирмы, к которой обратился государственный заказчик, будут самыми низкими, и тем самым по формальным признакам процедура закупок методом котировок будет соблюдена. Конечно, другие государственные заказчики, обратившись к фирме-«конкуренту», получат такой же комплект прайс-листов, только цены уже этой фирмы там будут самыми низкими. В дальнейшем в связи с изменением законодательства, процедура запроса котировок стала предполагать обязательное размещение на официальном сайте извещения. Однако сама процедура подачи котировочных заявок, предполагающая письменную форму и форму электронного документа, оставляет лазейки для оппортунистического поведения государственных заказчиков. Фактически любой заказчик может принять от аффилированной структуры заявку по самой нижней цене, оформив ее как поданную последней, так как ценовые предложения подаются в открытой форме. Неслучайно запрос котировок как способ размещения заказа пользуется такой популярностью у государственных и муниципальных заказчиков (Рисунок 1). В марте 2011 года Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации выступила

[4] «Институциональная ловушка» представляет собой частный случай зависимости от предшествующего пути развития. В научной литературе понятие «институциональных ловушек» связано прежде всего с работами В.М. Полтеровича. См.: Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. № 2.

с инициативой исключения запроса котировок из доступных способов размещения государственного и муниципального заказов в связи с его недостатками и коррупционностью.

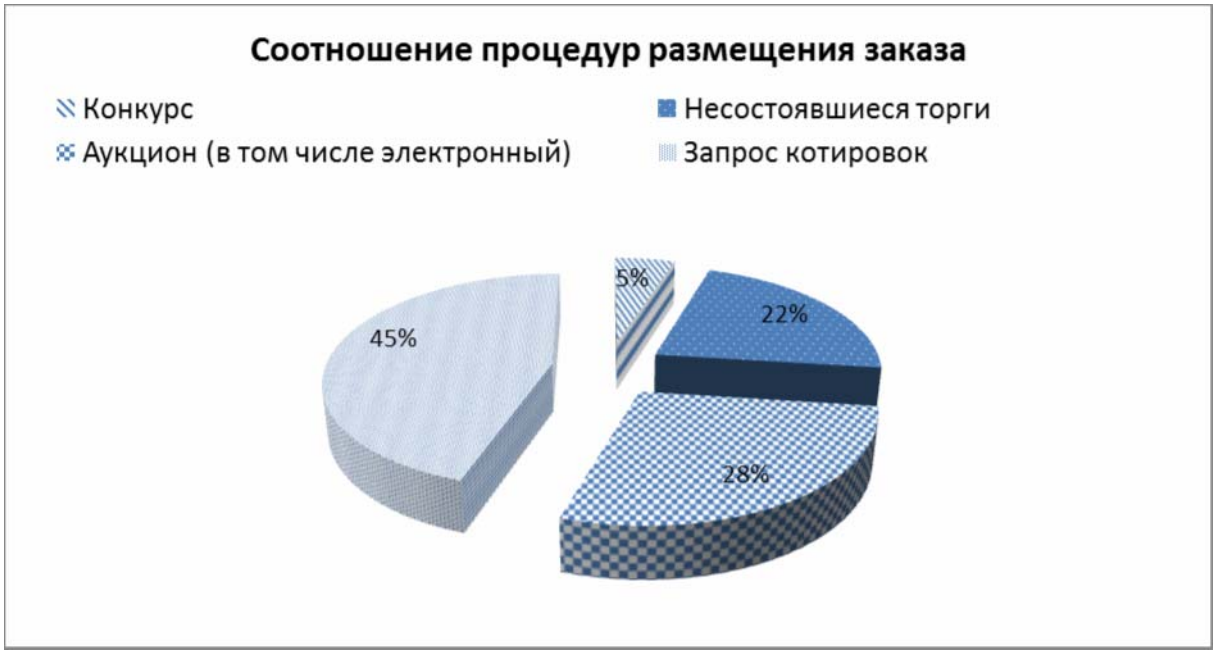

Рис.1. Распределение процедур размещения заказа в 2010 году (по количеству процедур)[5]

Теневые механизмы торгов, конечно, включают и более изощренные инструменты, с помощью которых отсекаются нежелательные поставщики. Основной негативный эффект теневых механизмов конкурсных торгов заключается в следующем: они формируют у поставщиков психологический барьер, увеличивая трансакционные издержки[6].

Проблема эффективного расходования государственных средств в государственных конкурсных торгах обусловила поиск дальнейшего направления институциональной трансформации институтов системы размещения заказов. Мнение о негативном воздействии на экономический рост и торговлю провалов регулирования в сфере госзакупок постепенно распространялось в российском правительстве. Кроме того, предполагаемое вступление России в ВТО требовало соблюдения трех обязательных условий: принятие контрактной систе-

[5] По данным Федеральной антимонопольной службы РФ (www.fas.gov.ru)

6 Вольчик В.В. Эволюционная парадигма и институциональная трансформация экономики. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2004. С. 295.

мы, признание статуса государства с рыночной экономикой, а также создание соответствующего мировым стандартам рынка товаров и услуг. В этой связи опыт международных организаций в формировании системы правил государственных закупок оказал современным реформаторам неоценимую услугу[7].

В целях совершенствования институционально-правового регулирования в сфере государственных закупок постоянно внедряются новые формальные институты. Например, базовый Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года (вступил в силу 1 января 2006 г.) за пять лет был изменен 24 раза, причем 7 изменений данного закона связаны с существенными дополнениями, которые затрагивали как внедрение новых механизмов закупок, так и изменение требований к участникам размещения заказа. Если к этому учесть внедрение и изменения подзаконных нормативных актов, а также других законов, регулирующих государственные закупки, то изменения в порядке осуществления государственных закупок происходят практически каждый месяц. Многие заказчики и даже контролирующие органы не успевают адаптироваться к стремительно меняющемуся законодательству, что детерминирует сознательное и несознательное нарушение порядка проведения закупок.

Реализация целей государственного прокьюремента осложняется различными деформациями институциональной организации сферы государственных закупок. Формирование эффективных институтов представляет собой инерционный процесс[8]. Фактор институциональной и технологической инерции обычно отмечается в трудах по экономической истории[9]. Институты, как социальные технологии и собственно технологии инерционны исходя из своей природы, которая основывается на принципах стабильности и структурирования повторяющихся взаимодействий между хозяйственными агентами. Более того, нет ничего, что гарантировало бы эволюцию институтов

[7] Мельников В. В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России / В. В. Мельников. Новосибирск, Изд-во НГТУ, 2008.

[8] См.: Вольчик В.В., Скорев М.М. Институциональная инерция и развитие российской системы образования // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2003.Т.1. № 4. С.55-63.

[9] Mokyr J. Technological Inertia in Economic History // The Journal of Economic History, Vol. 52, No. 2. (Jun., 1992), pp. 325-338.

от менее эффективных к более эффективным. Зачастую практика институциональной трансформации в постсоциалистических странах демонстрирует удивительную живучесть и адаптивность неэффективных институтов, проявляющихся в виде институциональных ловушек.

Оппортунизм как поведенческая модель в российской экономике имеет генетически обусловленную институциональную природу. Институты, способствующие укоренению оппортунизма в хозяйственной практике имеют богатую историю и могут быть отнесены к зависимым от предшествующей траектории развития (path dependence)[10]. Оппортунистическое поведение чиновников исследуется обычно исходя из двух форм: групповой, предусматривающей преследование узкогрупповых интересов, и индивидуальной[11]. Рассматриваемые в данной статье проявления оппортунизма связаны не только с действиями чиновников, которые являются представителями исполнительной или местной властей, здесь рассматривается более широкая группа лиц, представляющих государственных или муниципальных заказчиков, а также участников размещения заказов.

Важно учитывать содержание и траекторию эволюции норм, нарушение которых ведет к оппортунизму. Важнейшим в таком изучении является выделение правил и стимулов. Для того, чтобы выделить основные правила, институты и стимулы, способствующие (препятствующие) оппортунизму, кратко обозначим, что понимается под оппортунизмом в контексте данной работы.

В новой институциональной экономике оппортунизм трактуется как «следование своим интересам, в том числе обманным путем, включая сюда такие явные формы обмана, как ложь, воровство, мошенничество, но едва ли ограничиваясь ими. Намного чаще оппортунизм проявляется в более тонких схемах обмана, которые могут

[10] См.: Arthur W. B. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994., David P.A. Clio and the Economics of QWERTY // American Economic Review. 1985. V. 75. № 2., David P.A. Path Dependence, its critics, and the quest for 'historical economics. Stanford, CA: Economics Department. Working Paper № 00-011.2000., Cowan R. Nuclear Power Reactors: A Study in Technological Lock-in // Journal of Economic History. Sep., 1990. V. 50. № 3. P. 541–567. Mokyr J., The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress. New York: Oxford University Press, 1990.

[11] Олейник А. Потенциальные и реальные ограничения своекорыстного поведения государственных служащих в России // Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под. ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2008. С. 240.

принимать активную и пассивную форму, проявляться ex ante и ex post»[12].

Оппортунизм как поведенческая модель основывается на устойчивых механизмах извлечения теневых доходов при осуществлении размещения государственного и муниципального заказов. Институты, способствующие оппортунизму в госзакупках, комплементарны институтам, характерным для частного сектора не связанного с размещением заказа на торгах. Примером такого института может служить институт отката.

Оппортунизм имеет значение как поведенческая предпосылка только тогда, когда мы можем явно выделить «определенные нормы поведения»[13], отклонением от которых и является оппортунизм. Таким образом, понятие оппортунизма как следование своим интересам любым способом предполагает, что существуют альтернативные варианты рационального поведения. Однако рациональная и «правильная» максимизация не происходит в связи с асимметричностью информации, склонности или несклонности акторов к риску и других причин. Таким образом, можно прийти, как нам представляется, к справедливому, но недостаточно полному заключению, что оппортунизм возникает и сопровождается провалами институционального регулирования процессов заключения, выполнения и управления контрактными отношениями.

Оппортунизм в экономике имеет институциональную природу. Этот тезис является трюизмом, но «институциональная природа» оппортунизма требует более детального рассмотрения. Необходимо сосредоточится на изучении тех норм, нарушение которых ведет к оппортунизму. Важнейшим в таком изучении является выделение правил и стимулов, создаваемых такими правилами.

II

В процессе реализации мер по внедрению конкурентных закупок в целом достигнута цель экономии бюджетных средств. Однако с искоренением коррупции и связанного с нею оппортунистического поведения заказчиков все не так однозначно. Кратко остановимся на способах, которыми размещается государственный и муниципальный

[12] Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 3. С. 43.

[13] Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 98.

заказ в связи с экономией бюджетных средств.

Таблица 1

Способы размещения государственного и муниципального заказа

До 2006 года	После 2006 года
Открытый конкурс (включая двухэтапный и с предварительным квалификационным отбором)	Открытый конкурс
Закрытый конкурс	Закрытый конкурс
Запрос котировок	Открытый аукцион
Закупки у единственного источника	Закрытый аукцион
	Открытый аукцион в электронной форме
	Запрос котировок
	Закупки у единственного поставщика (подрядчика)
	Закупки на товарных биржах (отменено в 2009 году)

В таблице 1 названы основные способы размещения заказа за время существования российской системы государственного прокьюремента. С 2011 года планируется размещать путем проведения открытого аукциона в электронной форме 80% государственного и муниципального заказа. Проведение подавляющего количества закупок в форме электронного аукциона должно способствовать исключению субъективного фактора при рассмотрении заявок и выявлении победителя торгов.

Действительно новый порядок проведения торгов, который был введен в 2006 году положительно сказался на экономии. В таблице 2 приведены данные экономии при размещении заказа по Ростовской области.

Таблица 2

Экономия бюджетных средств. Ростовская область. 2001[14]

Способ размещения заказа	Экономия (%)
Запрос котировок	**1,2**
Открытый конкурс	**3,7**

В 2009 году экономия при проведении закупок для государственных нужд в Ростовской области значительно выросла (таблица 3). Этому способствовало повышение открытости при размещении заказа, а также внедрение новых форм закупок, например аукционов, в том числе и в электронной форме.

Таблица 3

Экономия бюджетных средств Ростовская область. 2009[15]

Способ размещения заказа	Экономия (руб.)	Экономия (%)
Открытый аукцион в электронной форме	310 429 124	**17.8**
Открытый аукцион	1 393 607 967	**6.6**
Запрос котировок	478 569 903	**15.2**
Открытый конкурс	109 658 722	**7.1**

Данные по экономии бюджетных средств в Ростовской области согласуются с экономией на федеральном уровне (таблица 4).

[14] Вольчик В.В. Эволюционная парадигма и институциональная трансформация экономики. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2004. С. 281.

[15] По данным официального сайта государственных закупок Ростовской области www.torgi.donland.ru

Таблица 4

Экономия бюджетных средств.
Федеральные государственные нужды. 2009 г.[16]

Способ размещения заказа	Количество заказчиков	Экономия (руб.)	Экономия (%)
Открытый аукцион в электронной форме	351	223 737 641	**10.27**
Открытый аукцион	4448	28 820 457 199	**10.16**
Запрос котировок	12935	28 289 221 217	**28.59**
Открытый конкурс	7893	84 355 651 326	**8.66**

Экономия бюджетных средств – это только одна сторона «медали». Другой стороной является снижение качества поставляемой продукции, выполняемых работ и услуг по государственным и муниципальным контрактам. Внедрение новых механизмов и процедур торгов не позволило искоренить проявления оппортунистического поведения. Опросы заказчиков и поставщиков, проведенные Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие –XXI век» показали, что только 12 % участников размещения заказов считает, что существующая система конкурентных торгов позволяет значительно снизить уровень коррупции.

Интересен тот факт, что на подавляющее большинство заказчиков никто не оказывал давление при проведении закупочных процедур (рисунок 3). Это показывает, что чаще оппортунистическое поведение является эндогенной поведенческой предпосылкой, возникающей под воздействием соответствующих стимулов, а не навязанной моделью поведения. Оппортунистическое поведение заказчиков, таким образом, связано с отсутствием сильных положительных стимулов для соблюдения установленных процедур, направленных на экономию бюджетных средств. В свою очередь, стимулы нарушать

[16] По данным официального сайта государственных закупок Российской Федерации www.zakupki.gov.ru

закон и вступать в «откатные» отношения с поставщиком довольно сильные.

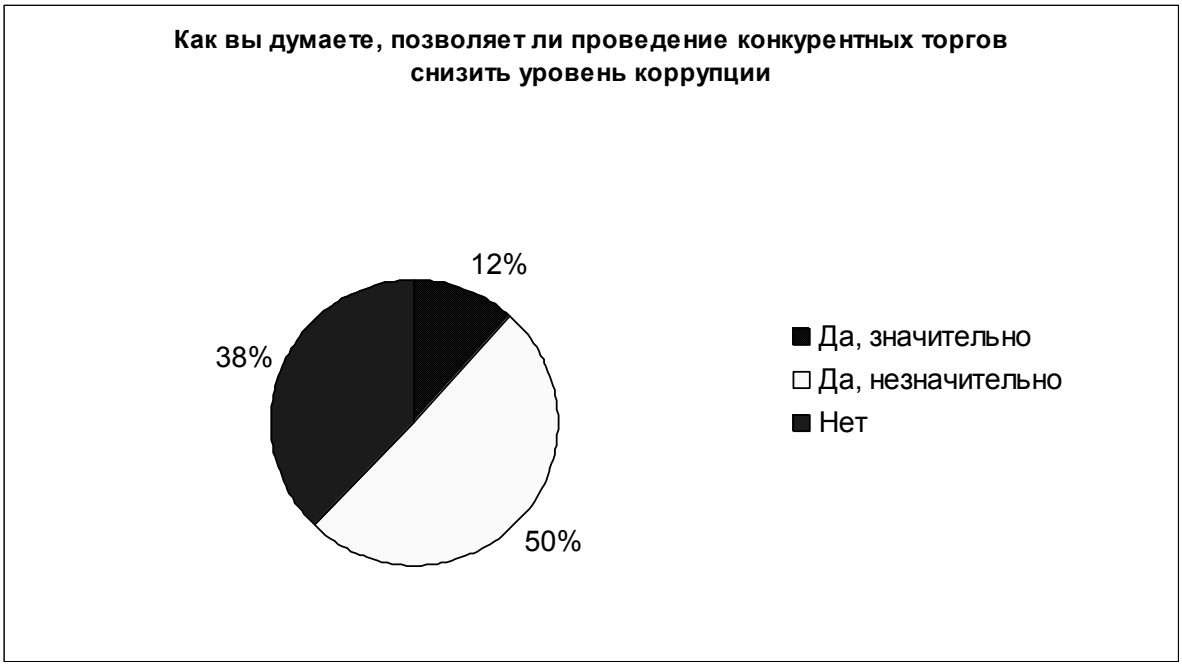

Рис. 2. Снижение коррупции. Опрос 2008 г.[17]

Рис. 3. Давление во время проведения торгов[18]

[17] Данные предоставлены Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие XXI век», г. Ростов-на-Дону. Опрос был проведен в четвертом квартале 2008 года.

[18] Данные предоставлены Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие XXI век», г. Ростов-на-Дону. Опрос был проведен в четвертом квартале 2008 года.

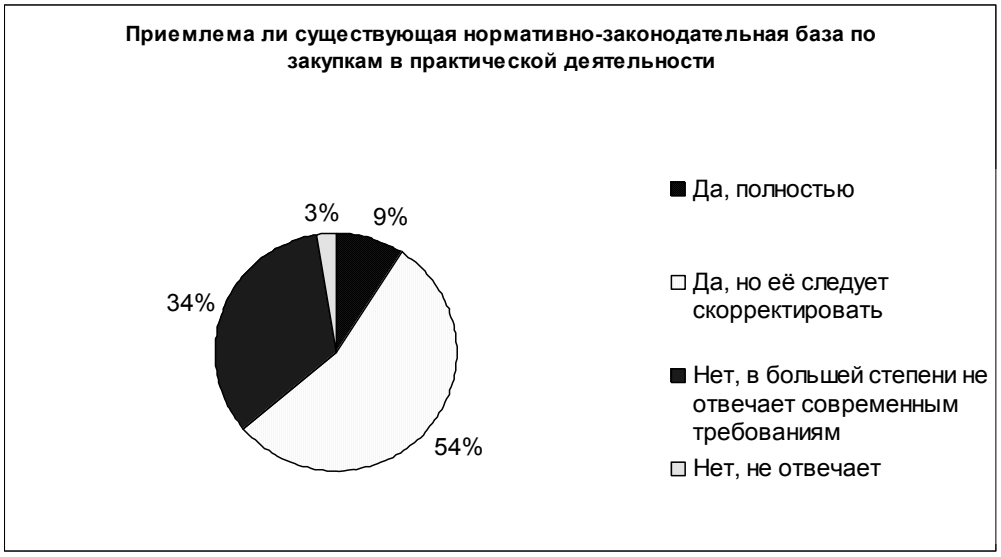

Рис.4. Отношение к законодательству о закупках[19]

Важно учитывать, что большинство, как заказчиков, так и поставщиков негативно оценивают существующую нормативно-законодательную базу в области размещения государственного и муниципального заказов (рисунок 4). С одной стороны, это можно объяснить «болезнью роста», так как любые революционные изменения в институциональном регулировании экономических процессов вызывают вначале скорее негативное отношения, адаптировавшихся к старым нормам акторов. Но с другой стороны, негативное отношение к формальным институтам регулирования обусловлено противоречивостью, громоздкостью и фрагментарностью законодательства в сфере размещения государственного и муниципального заказов.

III

Кто же они главные оппортунисты на рынке государственных закупок? У большинства экспертов нет единого мнения. Все имеющиеся точки зрения на этот вопрос можно сгруппировать следующим образом:

1) Корыстолюбивые заказчики.
2) Некомпетентные заказчики.
3) Поставщики, стремящиеся к победе в торгах любой ценой.
4) Некомпетентные поставщики.

[19] Данные предоставлены Фондом инноваций и экономических технологий «Содействие XXI век», г. Ростов-на-Дону. Опрос был проведен в четвертом квартале 2008 года.

5) Поставщики, вступающие в сговор между собой для «бесконфликтного» получения государственного контракта.

Чтобы вышеназванные субъекты изменили свои поведенческие модели, у них должны возникнуть существенные стимулы, которые, в свою очередь должны быть обусловлены институциональными изменениями. Государство с успехом создает отрицательные стимулы, которые направлены на повышение ответственности за нарушение законодательства в сфере размещения государственного заказа. Например, штрафы, которые уплачивают должностные лица, ответственные за нарушения, достигают 50 тысяч рублей за один факт нарушений. Бывают случаи, что одно лицо за год совершает нарушений на сумму, превышающую в десять раз его годовую заработную плату. С другой стороны, наблюдается явное пренебрежение со стороны государства к положительным стимулам. Здесь мы наблюдаем проявления психологического эффекта «неправильного представления о регрессии» (как проявление регресса к среднему) [20]. Члены комиссии, которые осуществляют экономию бюджетных средств на миллионы рублей, проводя конкурентные и честные торги, получают лишь моральное удовлетворение от выполнения трудоемких и ответственных процедур размещения государственного и муниципального заказов.

Современный оппортунизм при размещении государственного заказа большей своей частью связан с двумя моментами. Во-первых, с процессом подготовки спецификаций и технического задания при размещении заказа. Во-вторых, с управлением контрактом и конкретным его выполнением в соответствии с существующими регламентами и нормами в различных хозяйственных сферах. Рассмотрим подробнее данные детерминанты оппортунистического поведения.

Лица, занимающиеся государственными закупками, в большей мере являются просто бюджетниками (а не чиновниками – государственными служащими), которые исполняют свои обязанности члена комиссии по размещению заказа наряду с основными служебными обязанностями. Необходимо учитывать, что бюджетники в отличие от чиновников не имеют ни льгот, ни высоких служебных окладов и надбавок. Оппортунизм здесь во многом является реакцией на отсутствие стимулов для должного выполнения служебных обязанностей. Как чиновники извлекают свою институциональную ренту, так и простые бюджетники пытаются извлекать подобную ренту.

[20] Tversky A., Kahneman D. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases // Science 27 September 1974: Vol. 185. no. 4157, pp. 1124 – 1131.

Не секрет, что размещение государственного заказа зачастую осуществляется людьми, которые не имеют должной подготовки и знаний, как в организации закупочных процедур, так и компетенций, необходимых для корректной подготовки технического задания или спецификации. И это отражение более общей проблемы связанной с профессионализмом лиц, занимающихся размещением заказа. Например, в средних школах, которые являются муниципальными заказчиками, в комиссиях по размещению заказа (в основном это котировочные и аукционные комиссии) работают учителя. При средней заработной плате 11 тысяч рублей учителя обычно не получают доплат за участие в работе комиссий, что конечно не создает положительных стимулов для повышения квалификации. Существует множество других примеров, когда лица, осуществляющие размещение заказа, выполняют обязанности члена комиссии в дополнение к своей основной профессиональной деятельности, например, в учреждениях здравоохранения, культуры и социального обеспечения. С другой стороны, высокие штрафы за нарушение законодательства в области размещения государственного и муниципального заказов создают отрицательные стимулы. Все названные факторы запускают механизм ухудшающего отбора среди специалистов, занимающихся размещением заказа – склонные к риску потенциальные оппортунисты, здесь имеют явное преимущество над честными профессионалами бессеребренниками.

Поведение государственных и муниципальных заказчиков в совокупности с поведением подрядчиков и поставщиков, связанное с выполнением контракта, является второй причиной устойчивости оппортунизма. Не секрет, что в российской экономике существует устойчивый и укорененный в сознании хозяйственных акторов институт отката. Этот институт начал формироваться еще в позднее советское время, когда началось внедрение рыночных элементов хозяйствования в экономическую жизнь. Неразвитость рыночных институтов, плохая спецификация прав собственности требовала механизмов инфорсмента контрактов в нестабильной институциональной среде. И как не странно, одним из таких неформальных механизмов стал институт отката.

В научной литературе и исследовании международных организаций очень мало исследований, которые давали бы релевантную оценку масштабов оппортунистического поведения в сфере размещения государственного и муниципального заказов. В имеющихся

работах при довольно подробном анализе причин коррупции и мер противодействия ей не дается оценки масштабов этого явления[21]. Это объясняется сложностью оценки величины проявлений оппортунистического поведения, а также господствующими стереотипами о его причинах. В исследованиях Всемирного банка приводится опыт зарубежных стран [22]

Институт отката присущ для многих национальных экономических порядков кроме российского. Однако в российской экономике институт отката очень сильно укоренился. Более того, проведенные интервью[23] с участниками размещения государственного и муниципального заказа показали, что 77% респондентов готовы платить откаты при выполнении государственных и муниципальных подрядов.

Борьба с оппортунизмом в госзакупках в основном была направлена на совершенствование механизмов отбора участников размещения заказа с одной стороны, и увеличением ответственности за нарушения норм законодательства в сфере размещения заказа, с другой. Но почти не уделялось внимания созданию положительных стимулов для государственных заказчиков.

Российский опыт по созданию институтов и механизмов размещения государственного заказа позволяет сделать несколько выводов. Инерционность, которая присуща институтам, способствует формированию институциональных ловушек, прежде всего в тех сферах, которые связаны с действием групп специальных интересов, заинтересованных в сохранении институциональной ренты. Провалы институционального регулирования закупочных процедур сильно отражаются на их эффективности и формируют негативное общественное мнение по отношению к государственным закупкам. Например, за 9 месяцев 2010 года 46%[24] от совокупной стоимости разме-

---

[21] Например, в работе (Храмкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках М.: ИД «Юриспруденция», 2009) нет ни одной оценки масштабов коррупции при проведении процедур размещения государственных или муниципальных заказов.

22 Административная реформа м реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции. Доклад №: 36157- RU. 1 октября 2006 г. http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/anti-corruption_pn_9_26_06_rus.pdf

23 Сотрудниками Фонда инноваций и экономических технологий «Содействие – XXI век» были проинтервьюированы 30 участников размещения государственного и муниципального заказа в первом квартале 2009 года.

[24] По данным Федеральной антимонопольной службы РФ (www.fas.gov.ru)

щенных заказов размещалось у единственного участника торгов или без проведения торгов.

Проблема качества продукции при размещении государственного и муниципального заказов не должна решаться с помощью ограничений для участия в процедурах государственных закупок. Излишние ограничения приводят лишь к тому, что в госзакупках остаются лишь фирмы, так или иначе, аффилированные с властными структурами. Огромная доля средств от государственных заказов достается лишь немногим фирмам: на 600 крупнейших поставщиков приходится до 50% государственного заказа; на 6000 крупнейших поставщиков приходится до 80% государственного заказа; на 4% государственного заказа приходится 80% поставщиков[25].

При создании системы государственных закупок большое внимание уделяется техническим процедурам торгов. Но даже самые совершенные в техническом плане аукционы в электронной форме будут демонстрировать неэффективность, если лица осуществляющие размещение заказа не будут иметь достаточных стимулов и квалификации. Опыт российских реформ показывает, что многие институциональные ловушки исчезают в сферах, где начинают действовать рыночные механизмы. И хотя государственные закупки относятся скорее к квазирынкам, они связаны основными институтами, доминирующими в хозяйственной жизни страны. Не случайно, институт отката распространен в российской практике не только в государственном секторе, но и в частном.

Эффективная институциональная структура в сфере государственных закупок формируется медленнее, чем хотелось вследствие отсутствия у индивидов, и групп интересов, связанных с государственными закупками, соответствующих стимулов. Напротив, стимулы и мотивы, определяющие существования правил и институтов, способствующих оппортунистическому поведению, довольно сильны. Институциональные изменения в сфере государственных закупок должны способствовать также и созданию положительных стимулов для государственных и муниципальных заказчиков. Такие стимулы должны предусматривать материальную заинтересованность государственных заказчиков в экономии бюджетных средств.

[25] Бегтин И. Где деньги на модернизацию? // Полит.ру. Аналитика (http://www.polit. ru / analytics /2010/11/ 02/begtin.html)

2.5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА*

Неоднородность структуры современного общественного сектора и императив роста эффективности его функционирования требует запуска специальных институциональных механизмов, что обусловлено спецификой природы экономических процессов, реализуемых в данной сфере. Ряд подобных конкурентных механизмов могут быть справедливо охарактеризованы как квазирыночные, воспроизводимые посредством институционального проектирования в рамках отдельных отраслей общественного сектора на национальном или региональном уровне, а также реализуемые в рамках использования различных форм и видов страховых механизмов.

Конкурентные отношения стимулируются также посредством формирования конкурентных механизмов, обеспечивающих допуск частных операторов в сферу общественного сектора, предполагающих различные формы государственно-частного партнёрства (ГЧП). Вариативность подобных форм взаимодействия значительна – начиная от реализации разовых поставок товарной продукции и услуг в пределах контрактов, размещаемых через систему государственного заказа, и заканчивая формами долгосрочного, в том числе и инвестиционного сотрудничества (например, концессионные проекты).

Проблемы реформирования общественного сектора, в связи с привнесением в его контекст принципов конкурентного взаимодействия, актуализировал, начиная с середины прошлого века М. Фридман, а позднее М. Блауг. Речь шла о разработке специальных институциональных механизмов, сочетающих элементы рыночного характера и государственного управления. Позднее эти идеи были более глубоко проработаны в рамках концепции квазирынков У. Бартлетом, С. Брэдли, Г. Гленнестером, Дж. Ле Грандом, Д. Гринуэйем, Э. Мэйнардом, Дж. Стэйрсом, Р. Флином и др. В отечественной литературе концепция рыночного реформирования общественного сектора разработана Гайдаром Е. Т., Кузьминовым Я. И., Улюкаевым А. В., Юдкевич М. С., в том числе в аспекте становления и развития квазирынков – Андрущаком Г. В., Шишкиным С. В.

Механизмы становления и развития процессов эволюции систе-

*** © О.С.Белокрылова, 2011**

мы конкурентного размещения госзаказа в России, в том числе в контексте институциональной парадигмы, разработаны Белокрыловой О. С., Мельниковым В. В., Кузнецовым К. В., Смирновым В. И., Нестеровичем Н. В., Якобсоном Л. И.

Несмотря на реализацию соответствующих реформ на протяжении последнего десятилетия в России соответствующая институциональная система общественного сектора в целом до сих пор не сложилась, и даже отдельные её элементы, внедряемые на протяжении определённого периода (концессионные проекты, государственные закупки) не функционируют оптимальным образом. В современной российской экономике существуют определённые механизмы, уже функционирующие на протяжении более чем десятилетнего периода, а именно конкурсная (тендерная) система размещения государственного заказа. Формируемый в результате функционирования подобной системы рынок бюджетных закупок, наряду с внедряемыми механизмами финансирования системы здравоохранения через страховой механизм содержат классические квазирыночные характеристики, современная институциональная организация которых была импортирована из развитых стран[1]. Однако специфичность национального институционального окружения, детерминирующего часто непредсказуемые результаты реформирования в этой сфере, обусловливает регулярные (ежеквартальные) институциональные изменения системы госзакупок для нужд общественного сектора (в форме, как правило, изменения нормативного регулирования). Это усложняет процедуры закупок, стимулирует рост коррупционных платежей в системе удовлетворения потребностей общественного сектора и ставит задачу обеспечения ее транпарентности. Это обуславливает необходимость идентификации факторов, стимулирующих коррупцию в сфере размещения бюджетного заказа, и разработку механизмов их компенсации.

Квазирыночный характер системы размещения бюджетного заказа проявляется в том, что активным субъектом рынка госзакупок выступает не владелец денежных средств – государство, а его представитель – госчиновник, материальное благополучие которого не зависит от эффективности проведенных закупок. Объективно присущая чиновникам дихотомия интересов – персонифицированных общественных и личных – является атрибутивным условием их оппор-

[1] Корытцев М. А. Квазирынки: институциональная структура и механизмы функционирования. - Ростов-н/Д.: Фонд Содействие – XXI век, 2009. – С. 151-154.

тунистического поведения, основной формой которого в среде заказчиков выступает коррупция как негативный эффект асимметрии мотивации чиновников как субъектов рынка государственных закупок с четко тестируемыми монопсоническими чертами.

Реализуемые последние 15 лет реформы в сфере размещения бюджетного заказа неизбежно сопровождались ростом либо сохранением коррупции. Современный уровень коррупционной емкости российской экономики угрожает национальным интересам страны, ведет к бюрократическому «захвату» государства и снижению эффективности процедур размещения бюджетных расходов, потенциал роста которых уже исчерпан.

Коррупция как сложное явление подвергается различным формам интерпретации в экономической теории[2]. Так, в рамках экономики преступности индивид взвешивает все издержки и блага своих преступных действий и рационально решает идти на преступление, если ожидаемая полезность подобных действий выше, чем, если бы он остался честным и потратил свои время и ресурсы иным образом. Например, Г. Бэккер проанализировал функцию ожидаемой полезности от j-го преступления и выявил, что она является результирующей взаимодействия совокупности факторов, отражаемых рядом следующих показателей[3]:

$$U_j = P_j \times U_j \times (Y_j - F_j) + (1 - P_j) \times U_{j\times} \times Y_j$$

где Y_j – преступный доход, включая его денежную и психологическую составляющую;

U_j – функция полезности;

P_j – вероятность наказания;

F_j – тяжесть наказания.

Таким образом, рост коррупции стимулируется не только потенциальной доходностью подобной преступной деятельности, но и низкой вероятностью возможного наказания, что во многом определяется качеством существующей системы мониторинга подобной деятельности. Такое качество определяется не только степенью эф-

[2] Бондаренко И.А. Коррупция: экономический анализ на региональном уровне. - СПб.: «Петрополис» 2001. –С. 23-45.

[3] Becker G. Crime and punishment: an economic approach // The journal of political economy. 1968. Vol. 76. №2

фективности работы контрольных органов, которые также могут быть подвержены риску коррупционного воздействия, но потенциальной возможностью контроля со стороны общественности, в том числе СМИ. В этой связи важна такая характеристика системы размещения бюджетного заказа, как транспарентность, позволяющая, в том числе обеспечить свободный доступ (посредством Интернет) к оформляемым заказчиком в процессе проведения закупочных процедур документам.

В широком смысле, в системе бюджетных закупок коррупция характеризуется как «предложение, вручение, получение или вымогательство какой-либо ценной вещи в целях оказания влияния на действия служащего в процессе конкурсного отбора или выполнения контракта»[4]. Коррупционные выплаты могут осуществляться в различных формах:

- выплаты наличных сумм;
- предоставление акций и недвижимости;
- в виде ценных подарков;
- в виде оказания всевозможных услуг.

Кроме прямых форм коррупции существуют и косвенные, более скрытые для принятия решения заказчиком:

- прием на работу членов семьи;
- оформление покупателя на должность консультанта поставщика;
- предоставление покупателю конфиденциальной информации;
- организация и оплата досуга и развлечения покупателя;
- шантаж или угроза насилия по отношению к лицу, ответственному за принятие решений по размещению государственного заказа или членов его семьи[5].

Для России на фоне её устойчиво растущих коррупционных рейтингов (с 1985 по 2008 г. Индекс восприятия коррупции устойчиво снижался с 5,1 до 2,1)[6] вопрос о коррупции в сфере размещения го-

[4] Всемирный Банк. Административная реформа и реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции. Аналитическая записка. 01.10.2006 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http:// www.worldbank.ru

[5] Храмкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. – М.: Юриспруденция, 2009. – С. 81.

[6] Transparency International [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http: www.transparncy.org

сударственного заказа является особо актуальным, что подтверждают данные различных исследований и опросов.

По данным Всемирного банка только в середине прошлого десятилетия, доля российских фирм, сообщивших о высокой частоте взяток за получение государственных заказов, увеличилась с 14% в 2002 г. до 21% в 2005г.[7]

По данным опросов предприятий-поставщиков радикальная реформа системы госзакупок, запущенная в 2005-2006 гг., не привела к ограничению коррупции. До принятия закона 94-ФЗ о госзакупках об откатах по госзаказам говорили 34% фирм, спустя три года их стало почти 40%[8].

По данным обследования, проведённого ГУ-ВШЭ на вопрос «Как часто предприятиям вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или откаты?» в 2009 г. 17% респондентов выбрали варианты «практически всегда» или «часто», а 22,5% фирм заявили, что такая практика встречается иногда. В 2005 г. аналогичные цифры составили 20% и 14% соответственно[9].

Последовательно возрастает также количество жалоб участников торгов в Федеральную Антимонопольную службу России: в 2006 г. было зарегистрировано 2400 жалоб, в 2007 г. – 10 тыс., в 2008 г. – 14 тыс., в 2009 г. – более 27 тыс. Значительно увеличился и перечень организаций, включённых в реестр недобросовестных поставщиков в 2009 г. – на 92% по сравнению с 2008 г.[10] Данная характеристика, однако, может тестировать и положительную тенденцию – а именно, возрастающую готовность поставщиков противостоять коррупционному поведению недобросовестных заказчиков.

Распространение коррупции в сфере госзакупок естественно определяет снижение эффективности расходования бюджетных средств. С другой стороны, сама коррупция есть во многом следствие

---

[7] Всемирный Банк. Административная реформа и реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции. Аналитическая записка. 01.10.2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http:// www.worldbank.ru

[8] Храмкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. – М.: Юриспруденция, 2009. – 144 с.

[9] Там же.

[10] Руководство: закупки по займам МБРР и кредитам МАР [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http:www.roszakupki.ru/pages/inlaw/Procur_Guidelines-2004-Rus.pdf

неспособности реализовать в полной мере посредством действующего институционального механизма размещения бюджетного заказа такого свойства системы закупок, как транспарентность – как для контролирующих органов, так и для общественности в целом.

Институциональная модернизация рынка бюджетных заказов в настоящее время осуществляется в направлении его электронизации, позволяющей не только усилить транспарентность закупочных процедур посредством размещения тендерной информации в системе Интернет, но и дистанцировать участника торгов и чиновника. Опыт последних лет продемонстрировал, что рост информационной открытости не всегда автоматически ведёт к снижению коррупции. Так, законодательные новации последних трёх лет, стимулирующие распространение такой формы торгов в сфере бюджетных закупок, как аукционы, заместившие доминирование конкурса как основной формы тендерного способа проведения таких закупок, оправдывалось сравнительной простотой институционального механизма аукциона, не позволяющей злоупотреблять подобным способом в коррупционных целях. В рамках аукционов, благодаря отсутствию иных оценочных критериев, кроме закупочной цены, процесс принятия решения относительно выбора победителя становится более очевидным и прозрачным. Однако практика проведения подобных аукционов показала сохранение, а зачастую и рост возможностей коррупционного поведения заказчиков, а также продемонстрировала распространение практики оппортунистического поведения уже среди участников торгов, часто достигающих теневых договорённостей на предварительном этапе проведения аукциона (по результатам рассмотрения заявок на участие в аукционе) по поводу стратегии поведения на аукционе. Во многом поэтому основным направлением электронизации и модернизации системы бюджетных закупок избрано распространение электронных аукционов, позволяющих ещё более дистанцировать и деперсонализировать процедуру и механизм принятия решений. Если в целом институт госзакупок заимствован нами в его современной институциональной форме как зарубежный аналог, то аукционы при обеспечении нужд общественного сектора, в том числе электронные аукционы, используются только в Российской Федерации и Украине, что обусловливает формирование множества проблем, опыта разрешения которых в мировой практике не существует, что актуализирует потребность в исследовании практики проведения подобных электронных способов закупок.

Для повышения степени конкурентности рынка бюджетного заказа необходимы реальные меры, позволяющие снизить возможность оппортунистического поведения его субъектов – говоров и других коррупционогенных составляющих в сфере размещения государственного и муниципального заказа. В Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ в действующей редакции, а также согласно вступившим в силу с 1 ноября 2009 г. новым правилам оценки заявок в конкурсах по госзаказам, устанавливающим единый порядок оценки заявок на участие в конкурсе в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, основным критерием для выбора победителя конкурса является цена, предложенная участником размещения заказа (35% - 90% значимости), в то время, как критерии качества товара, работы или услуги имеют значительно меньший вес (обычно 20%), т.е. участник, предложивший более низкую цену, имеет большую вероятность победы, несмотря на низкое качество предоставляемого товара, работы или услуги. Следовательно, существует вероятность того, что одним из факторов, влияющих на снижение эффективности системы государственных закупок, является неэффективность способов оценки заявок на участие в конкурсах, т.к. именно на этом этапе проходят заявки с менее выгодными условиями, а также заявки участников размещения заказа, состоящих в сговоре с заказчиком.

Тем не менее, данная негативная тенденция в некоторой степени уравновешивается рядом особенностей применения действующих правил оценки конкурсных заявок.

Во-первых, в случае проведения закупки НИОКР и определённого набора технологической продукции, законодательство предусматривает более высокий удельных вес для критериев качества (квалификации) (45%), что в совокупности с иными неценовыми критериями может компенсировать влияние ценового фактора, предполагающего, как правило, поставку соответствующей сложной технологической продукции более низкого качества или неоправданно низких функциональных характеристик.

Во-вторых, особенности применения действующей единой расчетной методики оценки конкурсных заявок предполагают ещё более значительное умаление ценового критерия, когда при расчёте оценочного рейтинга сопоставляется (делится) получаемая экономия от ценового предложения на собственно значение начальной (максимальной) цены, что дополнительно способно снизить значимость це-

нового фактора (иногда от двух до четырёх раз). Конечно, даже при этом для поставщика – участника конкурса сохраняется возможность посредством демпинговой ценовой стратегии сделать свою заявку формально более привлекательной для заказчика. Ещё одним способом профилактики оппортунистического поведения недобросовестных поставщиков для заказчика в этом случае служит возможность установить им требования к закупаемой продукции. Скорее всего, только в случае реализации склонности заказчика к коррупционному поведению, ориентация на грамотную защиту с помощью подобных требований государственного интереса может быть проигнорирована.

На наш взгляд, следует отметить положительную тенденцию, связанную с внедрением в стремительно расширяющемся масштабе электронных торгов (в перспективе до 70% от общего количества размещенных заказов). На первом этапе электронных торгов заказчики и потенциальный продавец не вступают друг с другом в прямые отношения, к которым они переходят только после проведения всей процедуры, что является серьезным барьером для различных коррупционных проявлений.

Дополнительно важно отметить, что поскольку конкурсы как способ размещения заказа перестали играть доминирующую роль в структуре проводимых государственных закупок, то коррупционное поведение, получающее распространение при проведении конкурсов, не является столь масштабным для государства в целом. Но при этом важно учитывать возникновение эффекта определяемого тем, что посредством конкурсов закупается наиболее инновационно значимая составляющая продукции для государственных нужд – оборудования, товаров, интеллектуальных продуктов и услуг, напрямую обеспечивающая качество современных модернизационных процессов в стране. И распространение злоупотреблений при подобных закупках представляет собой существенную угрозу такому актуальному и наиболее предпочтительному для нашей страны вектору развития.

Ещё одним значимым направлением институциональных преобразований, способствующих профилактике коррупции, становится стимулирование материальной заинтересованности заказчиков. Позитивную роль мог бы сыграть механизм, обеспечивающий возможность легально использовать экономию бюджетных средств в качестве поощрительных выплат руководству и работникам бюджетных учреждений, особенно участвующих в организации и принятии ре-

шений в сфере бюджетных закупок. Как указывают проведённые исследования, размер коррупционных «откатов» колеблется в пределах 20-35%[11], поэтому возможность организации менее значительных по размеру платежей руководству и сотрудникам, по сравнению с теневыми выплатами, может выглядеть вполне приемлемой мерой, особенно на фоне сравнительно низкого уровня оплаты труда многих работников бюджетной сферы. При этом, чтобы ограничить возможный негативный эффект от злоупотреблений, связанных с искусственным завышением экономии, следует нормативно ограничить её размеры (например, 10%), в пределах которых у заказчика будут полномочия перераспределить её в свою пользу.

Таким образом, для повышения транспарентности и эффективности системы бюджетных закупок необходимы:

- системный мониторинг текущей системы оценки заявок.
- отслеживание возможных проявлений оппортунистического поведения заказчиков, особенно в ситуациях при использовании ими в качестве основного ценового критерия, когда основной вес отводится критерию «начальная (максимальная) цена» и игнорируется квалифицированное применение им системы требований к функциональным и качественным характеристикам закупаемой продукции;
- увеличение доли заказов, размещенных потенциально наиболее прозрачным способом (электронный аукцион);
- реализация иных институциональных мероприятий, повышающих заинтересованность руководства бюджетных учреждений в вопросах следования установленным закупочным процедурам при отказе от коррупционного поведения.

[11] Из госзаказа «утекло» 300 миллиардов / Известия. 22.12.2006. № 238. С.6.

2.6. ГОСУДАРСТВО И РЕГИОНЫ: ПОЧЕМУ НЕТ СОГЛАСИЯ? (ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)*

1. Проблема оптимального распределения правомочий

В течение длительного времени хозяйственная и политическая жизнь как в бывшем СССР, так и в современной Украине проходит на фоне поиска оптимального распределения правомочий (власти) между государством и регионами. Трудно найти научный центр или университет (особенно в регионах), который бы не занимался соответствующей проблематикой и не подготовил бы собственную модель такого распределения. Так же трудно найти правительство или региональную власть в современной истории, которые не критиковали бы сложившееся распределение правомочий и не готовили проекты реформ по его оптимизации. Тем не менее, нынешнее состояние распределения политической, административной и экономической власти между центром и регионами, по общему признанию, далеко не идеально.

В настоящей работе отсутствует критический анализ предлагаемых схем распределения власти. Автор не будет также предлагать собственное видение того, как должны быть разделены правомочия. Вместо поисков моделей оптимального распределения постараемся понять то, какие существуют препятствия для возникновения эффективных институтов распределения власти, и, далее, что отражает реальное распределение правомочий, следствием действия каких факторов оно является. В частности, нас будет интересовать перспектива достижения непринудительного и добровольного соглашения между государством и регионами относительно изменений в основных правилах политической игры[1].

[1] Внешне ситуация напоминает постановку проблемы в духе известной теоремы Коуза. Напомним, что в новой институциональной теории агенты всегда осуществят такое перераспределение своих прав (обмен правами), при котором максимизируется общая ценность производства и далее доходы сторон. Условие такого обмена – спецификация прав собственности, облегчающая возможности такого обмена. При этом происхождение прав собственности носит экзогенный по отношению к участникам обмена характер. В нашем случае постановка проблемы несколько отличается от теоремы Коуза. Государство в отличие от фирмы может самостоятельно устанавливать правовые нормы. Поэтому задача состоит не в том, как эффективно обменяться правами собственности и что этому мешает, а прежде всего в том, как создать эффективные политические права собственности (права осуществлять государственную власть) и в том, что может этому препятствовать.

***© В.В. Дементьев, 2011**

Для оценки эффективности правил или институциональных устройств, в рамках которых действуют люди, будем использовать критерий Парето [1, с. 240-241].

Предположим, что существует множество вариантов распределения правомочий, которые можно разделить на две группы: оптимальные по Парето и неоптимальные.

Неоптимальным по Парето является такое состояние распределения правомочий между сторонами, из которого можно перейти в какое-то другое состояние таким образом, что, по крайней мере, одна сторона получит выгоду от этого перехода и ни одна сторона не понесет ущерба. Из оптимального по Парето положения невозможно перейти в какое-либо другое положение без причинения ущерба, по крайней мере, хотя бы одной стороне в сообществе.

Существующие правила распределения социально-экономиеской или политической власти оцениваются нами как неоптимальные или неэффективные. Это означает, как замечают Бреннан и Бьюкенен, что должно существовать, по меньшей мере, одно положение, которое может быть достигнуто путем изменения из неоптимального множества – изменения, которое не наносит никому ущерба. Такая перемена определяется как изменение к лучшему по Парето [1, с. 240]. Иными словами, если мы признаем, что действующие правила являются неоптимальными, то должно существовать потенциально возможное соглашение о таком изменении в структуре правомочий, которое пойдет на пользу всем (и региону и центру).

Таким образом, можно утверждать, что существует такое изменение в распределении правомочий между центром и регионами, которое является улучшением по Парето и представляет интерес для обеих сторон. Это означает, что создание эффективного распределения правомочий путем добровольного соглашения между сторонами является концептуально возможным.

В терминах теории игр это означает, что существует возможность кооперативной игры между центром и регионами, когда совместными действиями сторон можно создать институт, результатом которого явится общий выигрыш (увеличение общественного дохода), который можно разделить между сторонами: государством и региональными агентами. В каких показателях выражается выигрыш сторон в данном случае значения не имеет.

Возвращаемся к постановке нашей проблемы. Теперь мы может ее сформулировать следующим образом.

Во-первых. Почему государственные и региональные агенты не осуществляют совместные действия, необходимые для создания эффективного конституционного правила, оптимизирующего распределение правомочий между ними, принимая во внимание возможность получения в этом случае общего выигрыша (прирост общественного дохода), который может быть распределен между сторонами отношения?

Во-вторых. Если не стремлением к общественной оптимальности, то какими законами и факторами управляется распределение правомочий между государством и регионами. Действие каких сил, отражает фактически существующие правомочия?

В-третьих. Каким путем возможно создание эффективного распределения правомочий. Возможно ли достичь этого путем заключения общественного договора между сторонами (единогласия), или же это достижимо исключительно путем применения власти и принуждения одной из сторон по отношению к другой?

Для анализа проблемы примем ряд предварительных посылок.

Первое. Существует (потенциально) некая эффективная модель региональной политики, которая, по сравнению с существующей, представляет собой улучшение по Парето.

Второе. Данная модель вполне постигаема и не существует каких-либо принципиальных гносеологических препятствий для ее познания и представления в виде политического проекта.

Третье. Стороны, разрабатывающие модель взаимодействия центра с регионами (местные чиновники, представители государственной власти, ученые, политические деятели и т.п.) обладают достаточной квалификацией, образованием и опытом для того, чтобы создать такую эффективную модель.

Четвертое. Для упрощения анализа распределение правомочий рассматриваем как результат переговоров между государством и одним регионом. Проблема коллективных действий регионов и конкуренции между ними здесь не рассматривается.

2. Проблемы мотивации эффективных изменений в распределении правомочий

Ключевым фактором совершения определенных действий является мотивация в их совершении (или же ее отсутствие). Р. Коуз писал: «Поскольку сплошь и рядом люди предпочитают делать то, что, по их мнению, соответствует их собственным интересам, чтобы из-

менить их поведение в сфере экономики нужно их заинтересовать» [2, с. 29].

То, в какой мере, политические агенты (как со стороны государства, так и со стороны регионов) мотивированы к эффективному распределению правомочий, зависит от сравнительной величины издержек и выгод, с которыми связано создание эффективного правила. Вопрос о мотивации к изменениям заключается, следовательно, в том, каковы потенциальные издержки или потери, которые могут нести стороны при оптимизации распределения правомочий. Издержки и выгоды оптимального распределения правомочий необходимо сравнить с величиной издержек и выгод альтернативных вариантов распределения правомочий.

Рассмотрим, какие издержки и выгоды сопровождают рассматриваемый нами процесс и становятся причиной для отсутствия мотивации к его осуществлению.

Политические трансакционные издержки. Внесение изменений в распределение правомочий между центром и регионами вызывает необходимость в социальных действиях, выполнение которых требует определенных затрат. Данный вид издержек можно обозначить как «политические трансакционные издержки»[2].

Эти издержки включают в себя: издержки поиска оптимального распределения пра-вомочий и связанные с этим информационные издержки; издержки ведения политических переговоров; издержки принятия решений, издания официальных распоряжений; издержки изменения формальной и неформальной политической организации системы (издержки, связанные с установлением правовых норм, изменением административной структуры, военной, образовательной, судебной систем и т.д.); мониторинг и принуждение к исполнению принятых решений и официальных инструкций; издержки, связанные с деятельностью политических партий и всех групп давления в целом.

Данные издержки могут являться потенциальным препятствием и ограничивающим фактором при принятии решений по поводу создания общественных благ. Вместе с тем обратим внимание на ряд обстоятельств, отличающих проблему трансакционных издержек в

[2] Фуруботн и Рихтер характеризуют политические трансакционные издержки как «ряд издержек, связанных с эксплуатацией и корректировкой институциональных рамок государственного устройства [3, с. 58], или как издержки создания общественных благ посредством коллективного действия [3, с. 63].

политике от ее постановки в экономической жизни. Дело в том, что простой расчет и сопоставление предельных издержек и выгод здесь не всегда работает, вернее, работает иначе, чем в сфере бизнеса.

Обратим внимание на два аспекта проблемы. Во-первых, выгоды, получаемые от общественного блага (или само благо), часто невозможно адекватно измерить. Далее, учитывая возможную неделимость блага, в данном случае неприменим метод сопоставления предельных величин. Кроме того, общественное благо может представлять ценность само по себе, независимо от того, как его полезность соотносится с затратами. Учет влияния издержек осуществляется здесь скорее не путем сопоставления издержек и выгод, а путем сравнения издержек общественного блага при различных институциональных вариантах его созданиях. Во-вторых, открытым остается вопрос о том, кто может сопоставить издержки и выгоды или сравнить альтернативные издержки создания блага. Отсутствует субъект в виде собственника фирмы, который и несет издержки, и присваивает выгоды. Потребителем, который присваивает полезность общественных благ, выступает все общество. Производителем блага, несущим непосредственные издержки по его созданию, являются государственные агенты.

Если допустить наличие мотивации в увеличении общественного дохода у обеих сторон, или, иными словами, предположить, что функция общественной полезности, корпоративные и индивидуальные функции полезности совпадают, то величина издержек принятия решений является единственным препятствием для Парето-эффективного распределения правомочий.

Асимметрия сторон. Предположим, что общественная функция полезности и корпоративные целевые функции государственного аппарата (центрального или регионального) непосредственно не совпадают и последняя ограничивается максимизацией дохода, поступающего в распоряжение данной государственной структуры. Мотивация к созданию эффективного правила может отсутствовать по той причине, что стороны может не интересовать получение общего выигрыша от его создания. По крайней мере, для одной из сторон общий выигрыш может не представлять интереса, поскольку существует возможность получения одной из сторон частного выигрыша без получения общего. Речь идет о существовании альтернативных (помимо увеличения общественного дохода) способах максимизации дохода (регионального или государственного). Источник увеличения

дохода для одной из сторон – не увеличение ценности общественного производства, а перераспределение в свою пользу уже имеющихся потоков доходов. Государство может увеличить свои доходы, принудительно перераспределяя в свою пользу доходы регионов, также как и отдельные регионы могут увеличить свои поступления путем заимствования из государственных источников.

Основа для произвольного перераспределения в своих интересах общественного дохода – асимметрия власти или асимметрия информации.

Политика физических лиц. Мотивация отсутствует, поскольку ни общий выигрыш, ни частный выигрыш государства или региона не интересуют индивидов, представляющих стороны переговорного процесса. Последние максимизируют индивидуальную целевую функцию помимо как общественного, так и корпоративного дохода. Перефразируя известное выражение Г.Б. Клейнера, речь идет о том, что можно охарактеризовать как «политика физических лиц».

Государственную деятельность, в соответствии с методологическими предпосылками теории общественного выбора, можно свести к деятельности рациональных индивидов, принимающих решение в соответствии с принципом максимизации индивидуальной полезности[3]. Общественная функция полезности и индивидуальная целевая функция непосредственно не совпадают. Для создания эффективной мотивации индивидуального государственного агента в создании общественных благ необходимо, чтобы «разрыв» между индивидуальной и общественной полезностью заполнялся внешней властью над его поведением. Точнее говоря, «разрыв полезности» заполняется для государственного агента издержками (санкциями), которые должно создать для него общество в случае деятельности, отклоняющейся от интересов граждан, которые способны сдвинуть норму замещения в сторону общественных благ.

Отсутствие или ограниченность действия общественных условий (социальной власти), преобразующего частный интерес индивида (государственного или регионального агента) в интерес социальный, имеет следствием тот факт, что интерес к максимизации общественного дохода в индивидуальном поведении (мотивации) государственного агента может отсутствовать или находиться в «подавлен-

[3] См.: Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. – М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2005. – 536 с. [4].

ном» состоянии. Отсюда препятствие для оптимального распределения правомочий в виде отсутствия положительной мотивации сторон (в данном случае индивидов, представляющих государство или регион) в его достижении.

Ренто-ориентированное поведение. Как известно, в отличие от экономической сферы в государственной деятельности извлечение рентных доходов или политико-административной ренты может приобретать всеобщий и устойчивый характер.

Величина извлекаемой ренты зависит от потенциала власти, которым обладает тот или иной государственный агент. Объем правомочий есть ресурс власти. Этим объясняется субъективное стремление к максимизации собственных правомочий (на каждом уровне государственной власти), независимо от того, каким образом это влияет на улучшение и ухудшение ситуации в создании общественных благ. Это касается как коллективной ренты, присваиваемой коллективным агентом (аппарат государственной или же региональной власти), так и индивидуальной (отдельный чиновник, политический деятель и пр.). Отсюда – борьба за распределение полномочий, связанная не с общественной эффективностью, а максимизацией ренты сторонами отношения. Распределение полномочий между государством и регионами является, таким образом, отражением борьбы за ресурсы для максимизации политической и административной ренты.

В данном случае мы сталкиваемся уже не просто с отсутствием мотивации к эффективному распределению правомочий, а и с существованием интереса, толкающего к их неэффективному распределению. Распределение правомочий, с одной стороны, отражает борьбу за власть и баланс сил между сторонами. С другой стороны, максимизация прав власти ограничена условиями максимизации ренты (в частности, издержками на власть). Это означает, что если правомочия не являются источником ренты и их получение (и удержание) связано с издержками, превышающими возможную ренту, то данные права власти перестают являться объектом интереса для государственного агента.

Заметим также, что в политике, в отличие от экономики, максимизация частного интереса носит, как правило, скрытый характер. Ему придается видимость общего интереса. Поэтому борьба частных интересов государственных и региональных агентов за распределение источников ренты (правомочий и прав власти) приобретает видимость борьбы за права регионов или же права центра. Каждая из

сторон «идеологически» и «научно» обосновывает необходимость расширения своих прав, ссылаясь на «общие интересы» (государства или региона) и необходимость «оптимизации полномочий». Однако за видимой борьбой за права регионов (государства) скрывается часто лишь борьба за распределение ресурсов власти, являющихся источниками максимизации ренты.

Распределение правомочий как самоцель. В более обобщенном виде речь идет о наличии у государственных или региональных агентов ценностей (предпочтений), превышающих по значимости получение государством или регионом дополнительных доходов в результате оптимизации правомочий.

Это может означать, к примеру, что распределение прав между регионами и государством не является средством максимизации каких-либо внешних целей (например, регионального или государственного дохода), а есть потребность сама по себе и представляет собой выражение доминирующих в данной социальной среде ценностей. Общий выигрыш (либо потери), измеряемые какими-либо экономическими параметрами, не имеют значения. Людьми движет не экономическая или организационная выгода, а исключительно воля к обладанию правами и потребность в правах. Эта потребность есть ценность сама по себе и не нуждается в оправдании или внешнем обосновании с точки зрения рациональности или эффективности. Более того, ради этой потребности государственные агенты могут отказаться от издержек ради достижения других целей. Например, особые права провинции Квебек в Канаде не связаны с какой либо экономической или организационной необходимостью в их существовании, а есть, прежде всего, выражение воли (предпочтений) ее населения. Аналогичная ситуация с существованием республики Крым в Украине.

Данные, трансцендентные (по Канту), потребности и ценности имеют место как на коллективном уровне, так и на индивидуальном. Так, индивидуальная мотивация к обладанию властью не ограничивается тем, что власть является для ее обладателя лишь средством достижения определенных целей (к примеру, рентных доходов). Мотивация к власти связана и с тем, что власть есть благо само себе и поэтому может выступать в качестве самоцели или конечной цели. На эту сторону власти (как самоцели) обращают внимание практиче-

ски все исследователи данной проблемы[4].

Проблема доверия между сторонами: регионов по отношению к центральной власти, центра по отношению к регионам.

Речь идет о доверии, связанном с использованием сторонами своих правомочий и с распределением прироста общественного дохода. Центральная власть опасается, что усиление прав регионов может привести к возникновению центробежных тенденций или же к возрастанию коррупции на уровне региональных властей; регионы не доверяют центральной власти, полагая, что расширение ее правомочий может иметь следствием усиление произвола, бюрократизацию власти и перераспределение в свою пользу денежных потоков.

В этой ситуации, в частности, общий выигрыш может не играть стимулирующей роли для введения эффективного распределения правомочий, поскольку стороны (по крайней мере, одна из сторон) не обладают уверенностью в получении своей части данного выигрыша.

Отсутствие доверия не только является прямым препятствием для оптимального распределения правомочий, но и способствует увеличению величины издержек, сопровождающих создание эффективных правил игры[5].

Издержки перехода. Всякое изменение в правилах сопровождается не только прямыми затратами ресурсов (трансакционными политическими издержками), которые несут стороны, участвующие в распределении правомочий.

Любое изменение правил означает уничтожение одной информации и возникновение новой. Изменение правил влечет за собой издержки для всех участников социально-экономической или политической игры: издержки на изучение новых правомочий государственных или региональных органов; информационные издержки, связанные с изменением стратегии поведения в новой институциональной среде; издержки проведения новых переговоров с государственными и региональными агентами и т.д. Данные издержки Бьюкенен

[4] Б. Расселл рассматривал власть как «фундаментальный мотив» человеческого поведения. Причем такой мотив, который, в отличие от стремления к богатству, носит неограниченный характер. «Только осознавая факт, – пишет он, – что именно стремление к власти представляет собой причину той деятельности, которая является единственно важной в общественных отношениях, можно правильно объяснить историю как древнюю, так и современную» [5, p. 9].

[5] «Отсутствие доверия, - пишет К.Эрроу, - повлекло бы за собой большие затраты на организацию альтернативных санкций и гарантий, и пришлось бы отказаться от многих преимуществ, проистекающих из взаимовыгодной организации» [Цит. по: 3, с. 348].

и Бреннан обозначают как «издержки перехода». В известном смысле данные издержки можно рассматривать как отрицательный внешний эффект, которым сопровождаются перераспределение правомочий. Их величина может являться фактором, который ограничивает возможности и снижает эффективность введения новых правил. «Когда речь идет об изменении уже существующего правила, то правило, которое порождает наиболее предпочтительный набор результатов, не обязательно оказывается доминирующим. … В той мере, в которой существуют стабильные и терпимые правила, для общества может быть предпочтительнее не пытаться их изменить» [1, с. 36].

3. Проблема распределение правомочий в целом. Формальный и спонтанный порядок власти

Распределение правомочий в «идеальном мире» регулируется исключительно максимизацией общественного дохода. Чем же регулируется фактическое распределение правомочий в реальном мире? Иными словами, под влиянием каких сил и каких тенденций формируется распределение правомочий между центральной и региональной властью?

На процесс распределения правомочий оказывают влияние следующие факторы:

стремление к оптимизации распределения правомочий, диктуемой мотивацией к максимизации функции общественного благосостояния (максимизации общественного дохода);

ограничения в виде величины общественных трансакционных издержек: прямые политические трансакционные издержки государственных агентов и издержки перехода общественных агентов;

отсутствие позитивной мотивации (безразличие) корпоративных и индивидуальных государственных агентов к максимизации общественного или же корпоративного дохода;

издержки, необходимые для преодоления отрицательной мотивации (сопротивления) государственных агентов и для принуждения последних к тому, чтобы осуществлять действия по оптимизации правомочий;

стремление к максимизации правомочий (центра и региона) как условию присвоения (захвата) политико-административной ренты;

имманентное стремление сторон к власти или другим ценностям (предпочтениям), превышающих по значимости прирост общественного дохода в целом или сторон переговоров в результате Парето

улучшения в распределении правомочий;

уровень доверия между центральной и региональной властью. Степень достоверности взятых обязательств.

Таким образом, одни факторы оказывают *позитивное* влияние на процесс распределения правомочий, порождая улучшение по Парето. Другие факторы выступают как простые *ограничители* (препятствия) Парето улучшения в распределении власти (например, издержки принятия решений). Влияние третьих факторов имеет следствием негативное влияние или *искажение* траектории движения к Парето оптимальности (стремление к максимизации ренты). Иными словами, их воздействие влечет за собой Парето ухудшение в распределении правомочий (стремление к получению избыточных правомочий или же отсутствие интереса к правомочиям необходимым).

Совокупное действие указанных факторов имеет следствием отсутствие эффективных по Парето институтов или правил распределения власти между центром и регионами. Эта неэффективность проявляется двояко, как активная или пассивная неэффективность. Во-первых, это означает недопроизводство «общественных благ» в виде недопроизводства улучшений по Парето в распределении прав и увеличении общественного дохода. Во-вторых, это производство «анти-благ» для общества, т.е. такого распределения прав, которое означает ухудшение по Парето.

Уровень достигаемой эффективности в распределении прав определяется тем, каково соотношение влияния различных факторов на распределение правомочий.

Несколько замечаний по поводу формальной стороны проблемы правомочий. Всякое распределение правомочий имеет формальную сторону и фиксируется в виде соответствующих нормативных актов различного уровня (конституционная норма, закон, указы и пр.).

Различные факторы, силы, тенденции, влияющие на распределение правомочий, а также различные целевые установки государственных и региональных агентов имеют различную форму отражения в формальных правах.

Так, можно выделить, во-первых, прямые, осознаваемые и декларируемые (для общества) цели, к достижению которых стремятся стороны политических переговоров. Например, стремление к максимизации общественного дохода путем оптимизации в распределении правомочий. Данные цели находят непосредственное отражение и закрепление в законодательных нормах.

Во-вторых, цели, вполне осознаваемые участниками политического процесса распределения прав, но которые невозможно (по крайней мере, в конституционном демократическом государстве) открыто декларировать как перед обществом, так и друг перед другом. Например, стремление к максимизации ренты для центральных или региональных государственных агентов. Данные цели уже невозможно отразить в нормативных актах в их непосредственном виде: в виде декларирования прав на получение ренты и необходимых для этого прав власти. Скорее это находит выражение в создании такой комбинации прав, процедур принятия решений и механизмов инфорсемента, которые позволят использовать указанные нормативные акты (или их отсутствие) для извлечения ренты.

В-третьих. Имеют также место и такие цели и тенденции, влияющие на формальное распределение правомочий, которые не вполне осознаются участниками политического процесса. Сюда можно отнести такие факторы, как уровень доверия, рутины и навыки, доминирующие ценности или отсутствие таковых (например, безразличие к содержанию прав) и т.п.

В-четвертых. Информационные аспекты проблемы. Информация не только асимметрична, но и неизбежно недостаточна – в особенности в отношении будущих событий. Ряд проблем, подлежащих регулированию через распределение правомочий, не находит отражение в формальных актах законодательства. Следовательно, действия центральной и региональной власти не могут быть полностью ограничены и определены соответствующими правилами. Всегда остается возможность дискреционных действий государственных агентов.

Таким образом, уже в самой, зафиксированной в формальном законе, формулировке распределения прав содержится в скрытом виде нечто такое, что выходит за рамки официальных и декларируемых целей его принятия. Следствием этого является тот факт, что применение закона на практике создает такой реальный порядок распределения правомочий и имеет такие результаты, которые не входили в круг первоначальных и заявленных намерений его создателей. Так, политическая реальность демонстрирует нам права, которые никогда не реализуются или же, наоборот, такие права, правомочия или же такое их использование, которое существует фактически, не будучи предписано ни одним нормативным актом.

Таким образом, как реальный политический институт распределения правомочий между государством и регионами – если под ин-

ститутом понимать не просто правило плюс механизм принуждения, а «определенный порядок совместной жизни» – с формальной стороны представляет собой «спонтанный порядок». Является результатом действий людей, но не результатом их сознательных намерений. Если посмотреть на реальный порядок распределения правомочий между центром и регионами и на его последствия для экономической и политической жизни в Украине, то вряд ли кто-либо осмелится утверждать, что данный порядок и его результаты могли быть кем-либо преднамеренно сконструированы и являются результатом действия единой воли и разума.

4. Институциональные границы региональной политики

Изменения в распределении правомочий между центром и регионами имеет свои границы. Соглашение о распределении правомочий представляет собой, своего рода, точку в рамках диапазона, заданного двумя крайностями.

Имеют место двоякого рода границы.

Во-первых, это «естественные» границы. «Верхняя граница» выражает максимально возможный уровень концентрации правомочий в центре, который ограничен величиной наличных ресурсов власти и информационными возможностями последнего в области мониторинга и контроля над деятельностью регионов. «Нижняя граница» выражает максимально возможный уровень концентрации прав в регионах и определяется в конечном итоге тем пределом, за которым следует выход данного региона из состава государства.

Во-вторых, институциональные границы, которые определены совокупностью действующих в обществе формальных и неформальных политических и экономических институтов.

Влияние институтов результируется в коллективных действиях общества (социальной власти), направленных на принуждение государственных агентов к созданию общественных благ (максимизации общественной функции полезности). Эффективность социальной власти определяет то, каким образом соотносятся между собой (насколько совпадают) общественная функция полезности, корпоративная (целевая функция бюрократического аппарата в целом как центрального, так и регионального) и индивидуальная функция полезности государственных агентов; в какой мере корпоративные государственные структуры и индивидуальные политические агенты обладают мотивацией к максимизации общественных благ и, в частности,

оптимизации распределения прав между собой, определяют систему идеологических ценностей, влияющих на распределение прав власти, а также определяют уровень доверия между различными уровнями власти.

Именно институциональные границы создают непосредственное пространство возможных реальных изменений в правомочиях сторон, в рамках которого может перемещаться точка соглашения.

Поэтому в реальности достижимо лишь ограниченное Парето улучшение, т.е. улучшение в пределах, заданных общими институциональными ограничениями. Минимально достижимый результат, на который можно рассчитывать, – это технические изменения, имеющие итогом экономию на издержках государственной деятельности.

Формальное распределение прав в тех пределах, где оно выходит за границы институционально обусловленного и возможного уровня, не имеет значения (не приводит к максимизации общественного дохода) или же дает отрицательный эффект. Результатом будет последующий неконтролируемый «обмен правомочиями» между сторонами и такое неформальное их распределение, который «восстановит» нарушенный баланс.

Перемещение власти между центром и регионами при отсутствии контролирующего механизма социальной власти будет означать не прирост государственного или же регионального дохода, а перемещения центра коррупции. Изменится лишь место, где будут брать взятки: в регионе или в столице. «Расширение прав регионов» и федерализация могут иметь своим следствием «феодализацию» государства, а укрепление полномочий центральной власти и «усиление властной вертикали» – формирование авторитарного государства.

В этих условиях формально закрепленный статус центра или регионов приобретает относительное значение. Вряд ли Россия действительно стала федеративным государством с широким местным самоуправлением (сравним с Германией). Так же и характеристика Украины как унитарного государства есть скорее пожелание, чем действительность.

Второй аспект улучшения по Парето в распределении правомочий связан с изменением и повышением политической эффективности социальной власти и институциональных ограничений в деятельности государственных агентов. Речь идет о расширении институциональных рамок возможных изменений, оптимизирующих распре-

деление прав и повышающих общественный доход.

Основными институциональными факторами, которые определяют возможности достижения эффективного распределения правомочий, являются следующие.

Первое. Социальная власть общества над государственными агентами как на центральном, так и на региональном уровнях.

Второе. Организация системы внутреннего контроля в системе государственного управления, предотвращающая индивидуальное оппортунистическое поведение.

Третье. Доминирующие ценности и идеологические установки как населения в целом, так и правящей элиты.

Четвертое. Институциональные соглашения и институты, обеспечивающие доверие и достоверность принятых сторонами обязательств.

Ключевой проблемой должна быть не проблема распределения правомочий как таковая, а проблема того, как общество может контролировать власть на всех уровнях: район, город, область и пр. Каким образом подчинить действие власти интересам населения и обеспечить эффективный внутренний контроль в системе государственной власти.

На взгляд автора, это есть наиболее сложная проблема в теоретическом плане и наиболее значимая практически. Ее исследование выходит за рамки настоящей статьи. Обратим внимание лишь на принципиальную сложность решения проблемы социального контроля над деятельностью государства, создание мотивации к увеличению общественных благ и ее принципиальное отличие от фундаментальных основ контроля над деятельностью фирмы. Отсутствует контроль потребителя благ, осуществляемый через отказ от потребления; общественное благо (выгоды) достаются всем членам общества и не существует никакого остаточного продукта, на присвоении которого основана мотивация собственника на фирме; отсутствуют передаваемые права собственности и их свободный переход к тому, кто будет их использовать наиболее эффективным образом; политическая конкуренция, представляющая собой конкурентную борьбу за занятие государственных постов, не приводит к эффективным решениям, в отличие от конкуренции экономической; в политической жизни отсутствуют формы контроля аналогические контролю со стороны трудовых коллективов (профсоюзов), контролю со стороны фондового рынка, финансового контроля и т.п.; ограниченность вре-

менных горизонтов: ставка дисконтирования, заключенная в политическом процессе, выше ставки дисконтирования, воплощенной в операциях на конкурентном рынке.

И последнее замечание. Каким образом может возникнуть эффективное распределение правомочий?

Теоретически возможны три политических варианта, которые в той или иной степени могут пересекаться и совмещаться. В чистом виде их можно представить следующим образом.

Первый. Достижение распределения правомочий эффективного по Парето единогласия (общественного договора) между центром и регионами. Наиболее предпочтительный вариант, поскольку в итоге получаем самовыполняющийся контракт[6]. Этот путь условно можно описать как «теорема Коуза».

Однако возникает вопрос, в какой мере можно решить проблему эффективного распределения правомочий путем равноправных переговоров? Очевидно, что последнее достижимо только в пределах стремления обеих сторон к максимизации общественного благосостояния. Также очевидно, что если в целевой функции хотя бы одной из сторон доминируют рентные интересы или, в целом, общественная, корпоративная или индивидуальная функции полезности государственных агентов расходятся между собой, то достижение эффективного распределения путем единогласия становится невозможным. В этом случае получаем случай игры с нулевой суммой, где выигрыш одной стороны будет означать проигрыш для другой. Единогласие становится недостижимым по определению.

Второй. Эффективное распределение правомочий есть следствие применения власти одной из сторон и навязывается другой стороне с использованием силы. Условно данный путь решения проблемы обозначим как «теорема Гоббса»[7]. (Подчеркнем, что речь здесь идет не о том, возможно ли вообще распределить права путем применения власти. Это сомнения не вызывает. Вопрос состоит в том, возможно ли на основе применения силы создать *эффективное* распределение прав).

---

[6] «Нормальное функционирование общества невозможно при отсутствии добровольной кооперации между его членами. Слишком дорогой оказывается «стопроцентная диктатура», т.е. сообщество, функционирующее исключительно на основе командного принципа…. Система соглашений будет достаточно стабильна лишь в том случае, когда, по крайней мере, некоторые из них будут самовыполняющимися» [3, с. 522].

[7] Альтернативная «теореме Коуза» концепция, в виде «теоремы Гоббса» изложена Р. Кутером в статье «The Cost of Coase» [6].

Использование власти как фактора переговорного процесса может быть оправданным и иметь следствием улучшение по Парето, если доминирующая сторона в большей мере мотивирована в максимизации общественных благ, нежели слабая сторона. В таком случае улучшение в распределении правомочий может быть навязано действиями одной из сторон по отношению к другой.

Таким путем возможно достижение определенного улучшения по Парето. Вместе с тем достижение Парето–оптимальности невозможно. Оптимальное (в теории) распределение правомочий перестает быть оптимальным в обстоятельствах, когда его навязывают с помощью применения силы.

Третий путь. Ни путем добровольных переговоров, ни путем применения власти одной из сторон Парето-улучшения в распределении правомочий добиться невозможно. Это означает, что либо стороны (центр и регионы) не обладают мотивацией к максимизации общественного блага, вследствие чего проблему распределения нельзя решить путем единогласия, либо же, если даже такая мотивация присутствует у одной из сторон, отсутствует достаточной властный потенциал, чтобы навязать другой стороне такое распределение правомочий, которое являлось бы Парето-улучшением. Иными словами, речь идет о ситуации «failed state».

В этой ситуации остается третий путь – навязывание эффективного распределения правомочий третьей стороной. Назовем это «теорема Нестора» (вспоминая его описание причин приглашения варягов на княжение над славянами). В качестве такой третьей стороны могут выступать разнообразные силы, например, оккупационные войска в послевоенной Германии, вступление в Евросоюз и вынужденное приведение собственного законодательства, включая политику по отношению к регионам, в соответствие с европейскими стандартами. Сюда можно отнести также и влияние внешних вызовов, угрожающих основам существования государства, и, в частности, его бюрократического аппарата, вследствие чего максимизация функции общественного благосостояния и создание необходимых для этого институтов становятся фактором выживания.

***

Мы гораздо больше слышим о проблемах переходной экономиики, чем о проблемах переходной политики или переходного государственного строя. Однако проблемы политической эффективности в

конечном итоге значительно более важны для общества, чем проблемы экономической эффективности. Политическая эффективность и демократия не является автоматическим результатом экономического роста. Скорее наоборот, экономический рост и экономическая эффективность в долгосрочной перспективе есть следствие политических преобразований. Кроме того, ответы на вопросы о содержании экономических институтов гораздо более прозрачны и обеспечены методологически, нежели ответы на вопрос о том, как формировать эффективное государственное устройство.

Настоящее работа возникла скорее как эссе, цель которого показать возможности применения современной институциональной теории, теории общественного выбора и конституционной политической экономии для исследования процессов повышения политической эффективности государства в обществах с переходной политической системой.

Литература

1. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. – М.: Изд-во «Экономическая школа», 2005. – 272с.

2. Коуз Р. Фирма, рынок и право. – М.: «Дело ЛТД» при участии изд-ва «Catallaxy», 1993. – 192 с.

3. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории. – СПб.: Издат. Дом Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2005. – 702 с.

4. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2005. – 536 с.

5. Russell B. Power. – London and New York: Routledge, 2000. – 207 p.

6. Cooter R. The Cost of Coase / The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis / Ed. By Steven Medema. – V. 2. – Advershot: Edward Elgar, 1995. – P. 97–128.

Раздел 3. Качество государственных институтов и эффективность государства

3.1. КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА*

В современной экономической теории практически общепринятым считается положение о том, что наличие у индивидов специфицированных и защищенных со стороны государства прав собственности на ресурсы и результаты их использования выступает основой активной производственной деятельности и механизмом стимулирования эффективного использования этих ресурсов. То есть можно говорить о том, что эффективно функционирующие институты, обеспечивающие четкую спецификацию прав собственности в обществе, выступают одним из факторов экономического роста.

При этом качество институтов и экономический рост могут взаимодействовать двояко. С одной стороны, эффективные институты положительно влияют на экономический рост посредствам минимизации рисков неопределенности, снижения информационной асимметрии (т.е. через сокращение трансакционных издержек) и повышения макроэкономической стабильности. Но, с другой стороны, недостаточный экономический рост может стимулировать поиск ренты государством и властвующими элитами (в форме коррупции, «захвата бизнеса», прямой экспроприации инвестиций и т.п.) и тем самым приводить к образованию институциональных ловушек или повышению издержек институциональной трансформации. Поэтому обратная связь между экономическим ростом и качеством институтов также стала предметом ряда эмпирических исследований. Так, по оценкам М. Грэдстайна, частные коэффициенты корреляции между душевым доходом и различными критериями качества институтов в рамках межстрановых сопоставлений колеблются в промежутке 0,7 - 0,9[1].

Таким образом, величина трансакционных издержек выступает основным институциональным фактором стимулирования или дестимулирования экономического роста. Понятие трансакции было впервые введено в научный оборот Дж. Коммонсом. Трансакция – это не

[1] Gradstein M. Governance and Economic Growth: World Bank Policy Research Working Paper 3098.July 2003. P.8-9.

***© Т.П. Черкасова, 2011**

обмен товарами, а отчуждение и присвоение прав собственности и свобод, созданных обществом.[2] Такое определение имеет смысл в силу того, что институты обеспечивают распространение воли отдельного человека за пределы области, в рамках которой он может влиять на окружающую среду непосредственно своими действиями.

В дальнейшем данный подход был развит Р. Коузом, который первоначально относил к ним только издержки, возникающие при использовании ценового рыночного механизма. Позднее в их состав стали включать и издержки, связанные с использованием административных механизмов контроля. При таком расширенном толковании понятие трансакций применимо как к отношениям, складывающимся между организациями, так и к отношениям, складывающимся внутри них.

В рамках современной экономической теории трансакционные издержки получили множество трактовок, иногда диаметрально противоположных. Но в настоящее время они понимаются подавляющим большинством ученых интегрально, как издержки функционирования экономической системы.

Для более полного понимания сущности трансакционных издержек обратимся к их классификации, которую впервые предложил Д. Норт, а четко сформулировал Т. Эггертссон. Согласно этой классификации, трансакционные издержки включают: издержки поиска, издержки ведения переговоров, издержки составления контракта, издержки мониторинга, издержки на принуждение, издержки спецификации и защиты прав собственности.[3]

В современной экономике величина трансакционных издержек велика. По некоторым данным, оформления и реализации сделок занимают до 70 % в общей себестоимость готовой продукции.[4] По другим оценкам, доля трансакционных издержек в рыночной экономике составляет в среднем 50-60% чистого национального продукта.[5] В странах с переходной экономикой их величина еще выше и это связанно главным образом с тем, что в них до сих еще не отработан механизм взаимодействия между государственными органами и субъектами предпринимательства.

---

[2] Commons J.R. Institutional Economics // American Economic Review. 1931. V.21. P.652.

[3] Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. М., 2001. С. 15.

[4] Лафта Дж. К. Эффективность менеджмента организаций. М., 1999. С. 124.

[5] Milgrom P., Roberts J. Bargaining costs? Influence costs, and the organization of economic activity // Perspectives on positive political economy. Cambridge University Press, 1990. P. 58.

В целом, по мнению многих специалистов, вялый экономический рост российской экономики в значительной степени объясняется высокими трансакционными издержками. Таким образом, российская экономика в терминах Д. Норта уже достигла уровня, когда «обслуживание сделок поглощает огромные ресурсы», но никак не может перейти к фазе, когда «производительность, связанная с выигрышем от торговли, возрастает еще больше».[6]

Поэтому существует стимул снизить трансакционные издержки, поскольку при их снижении возникает значительное конкурентное преимущество. Можно сказать, что в тех странах, где трансакционные издержки очень большие, вести бизнес трудно, и здесь необходимо искать пути для их снижения. В современных конкурентоспособных экономиках невысокие трансакционные издержки и новейшие средства коммуникации являются основными средствами обеспечения конкурентоспособности продукции и стимулирования оптимальных темпов экономического роста.

Основными общими методами минимизации трансакционных издержек сегодня являются:

– политика государства, направленная на снижение экономической неопределенности;

– вертикальная интеграция, которая в случае высокой степени специфичности активов более эффективна, чем рыночный контракт;

– развитие информационных технологий и Интернета;

– создание регулятивных структур (т.е. регулирующих права собственности институтов).

В течение всей своей истории люди развивали институты, которые структурировали взаимодействие между индивидами, что сделало возможным рост производительности и экономический рост. Вообще говоря, именно экономические институты сделали возможным рост рынков или введение (улучшение) новых технологий. А политические институты усилили гарантии прав собственности и механизмы принуждения к выполнению контрактов. Наблюдаемая в истории тенденция снижения трансакционных издержек отражает одновременно и добровольные, и принудительные решения проблем обмена.

При этом следует учитывать цикличность развития и те ограничения, которые периодически накладывают возникающие кризисы, в том числе современный мировой финансовый кризис, затронувший в 2008 г. и экономику России. Как и в 1990-е и 2000-е годы, «экспорт-

[6] Норт Д.К. Институты и экономический рост: историческое введение. М., 1993. С. 71.

но-сырьевая машина» российского хозяйства, следуя в хвосте мировой экономики, в конце 2009 г. вновь стала набирать обороты. Наиболее вероятные изменения на мировых рынках энергоносителей и других основных составляющих российского экспорта вряд ли обеспечат существенный рост общеэкономической прибыльности, которую будет сдерживать и медленная коррекция трудовых издержек. Несмотря на размораживание внешних рынков капитала и укрепление обменного курса рубля, в ближайшей перспективе финансовые потоки из-за границы будут значительно меньше, чем в предшествующие годы. Поэтому не надо надеяться, что динамика национального хозяйства России в 2010-е годы приблизится к показателям уникально благоприятного десятилетия «тучных» 1999-2008 гг., когда среднегодовые темпы экономического роста составляли 6,8%.

Одним из главных факторов, приведших к глубокому спаду российской экономики (-7,9 % в 2009 г.), против 2-3 % по остальным странам, является низкое качество и слабость институтов российской экономики.

Качество государственных и корпоративных институтов может воздействовать на экономическую динамику не только в долгосрочном (как фактор долговременной конкурентоспособности национальной экономики), но и в краткосрочном плане (как показатель рисков потерять инвестиции в условиях экономического кризиса). Отсюда следует, что в ходе кризиса в странах с менее развитыми институтами может отмечаться более глубокое падение ВВП или более резкое торможение экономического роста.

Качество и силу институтов измерить непросто, поскольку по своей природе это факторы, во-первых, непосредственно не наблюдаемые, а во-вторых, качественные, а не количественные. Не останавливаясь на методических аспектах этой проблемы[7], воспользуемся данными Всемирного экономического форума (ВЭФ, World Economic Forum), которые ежегодно собираются путем опроса экспертов почти в 140 странах мира. В рамках проекта построения глобального индекса конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index) им задает 19 вопросов о качестве государственных и корпоративных институтов, отвечая на которые, те выставляют бал-

[7] Дорогое В.А., Миронов В.В., Смирнов С.В. Анализ возможностей использования рейтингов конкурентоспособности WEF и IMD для выработки рекомендаций в сфере экономической политики // Модернизация экономики и государство. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. С. 423-439.

лы от 1 (самый низкий уровень) до 7 (самый высокий).

Согласно данным ВЭФ, Россия относится к числу стран с наихудшим развитием институтов. Среди 24 крупнейших стран Россия находится на последнем месте по двум из 19 «номинаций» (достоверность отчетности и права миноритариев), на предпоследнем – по трем (защита прав собственности, независимость судебной системы, уровень корпоративной этики), на третьем с конца – еще по пяти. Интегрально ситуация оценивается хуже только в Аргентине, а в Италии общая картина напоминает российскую. При этом относительно высокое качество институтов присуще не только развитым, но и многим развивающимся странам, в частности Саудовской Аравии, Южной Африке, Тайваню, Южной Корее, Индии и Китаю, которые обычно находятся в верхней половине списка, упорядоченного по качеству институтов.

При этом важно отметить, что большие различия в качестве институтов (особенно государственных, а не корпоративных) между Россией и Китаем должны насторожить сторонников «китайского пути развития», поскольку очевидно, что Китай характеризуется не только высокой степенью централизации, но и соблюдением, в отличие от России, неких писаных и неписаных правил. Поэтому при обращении к китайскому опыту «чудесного развития», важно суметь его адаптировать к российской институциональной действительности.

При сопоставлении отдельных показателей качества институтов с «перепадом» в темпах экономического роста в некоторых случаях обнаруживается статистически значимая корреляция. Например, коэффициент парной корреляции между «перепадом» темпов в ходе кризиса 2008-2009 гг. и защищенностью прав собственности составляет 0,41 (а между «перепадом» темпов и защищенностью прав миноритариев – даже 0,47), что указывает на наличие значимой связи между качеством институтов и стабильностью национальной экономики. Впрочем, графический анализ этой зависимости вносит одно важное уточнение: следует говорить скорее не о монотонном возрастании стабильности по мере улучшения институтов, а о резком росте нестабильности после падения качества институтов ниже порогового уровня (см. рис. 1).

Четыре страны – Турция, Россия, Аргентина, Мексика (ТРАМ) – характеризуются, с одной стороны, наиболее сильным «перепадом» темпов экономического роста в ходе кризиса, а с другой – наименьшей защищенностью прав собственности. В то же время в странах,

где права собственности защищены лучше, заметного повышения стабильности не наблюдалось.

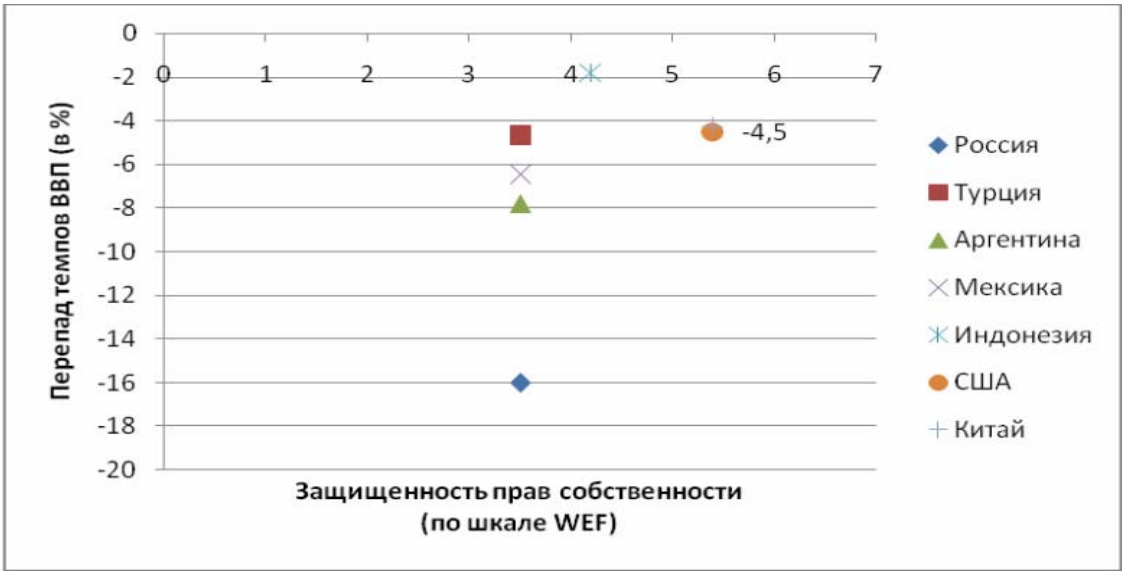

Рис. 1. Взаимосвязь качества институтов и «перепадов» темпов ВВП

Усредненное качество институтов в группе ТРАМ всех 19 «номинациях» ниже средней по остальным странам (см. табл. 1).

Это, с одной стороны, подкрепляет тезис о том, что низкое качество институтов может привести к росту экономической нестабильности, а с другой – не позволяет конкретизировать институциональные параметры, от которых стабильность экономики зависит в первую очередь. Выявить их можно, исходя из следующего соображения: если страны ТРАМ по какому-либо показателю мало отличаются от более стабильных стран БИК (Бразилия, Индия, Китай), значит, он не относится к основным причинам циклических колебаний. Наоборот, если по некоему показателю страны ТРАМ значительно отличаются от стран БИК, значит, он может объяснять нестабильность первой группы и стабильность второй.

Мы выделили пять важнейших параметров, с которыми, возможно, связана нестабильность экономики в странах ТРАМ: защита прав собственности; независимость судебной системы; отсутствие фаворитизма в решениях госчиновников; качество корпоративного аудита и финансовой отчетности; правовая защита интересов миноритарных акционеров. По этим параметрам средние по группе ТРАМ значимо (на уровне 5%) отличаются от средних по группе, последние не отличаются статистически значимо другим странам.

Таблица 1

«Усредненное» качество государственных и корпоративных институтов[8]

(1 – очень плохие, 7 – хорошие)

Компоненты глобального индекса конкурентоспособности ВЭФ		Турция, Россия, Аргентина, Мексика (ТРАМ)	Бразилия, Индия, Китай (БИК)	Остальные крупные (17 стран)
1.01	Зашита прав собственности	3,5	4,8	5,4
1.02	Защита прав интеллектуальной собственности	2,8	3,5	4,8
1.03	Использование коррупционных схем при расходовании бюджетных средств	2,7	3,2	4,7
1.04	Доверие общества к этическим стандартам политических деятелей	2,0	2,7	3,5
1.05	Независимость судебной системы	3,0	4,2	5,0
1.06	Отсутствие фаворитизма в решениях госчиновников	2,5	3,3	3,9
1.07	Эффективность бюджетных расходов	2,8	3,1	3,7
1.08	Бремя административных издержек	2,7	2,9	3,2
1.09	Эффективность легальных механизмов разрешения бизнес-споров	3,0	3,9	4,4
1.10	Эффективность легальных механизмов оспаривания действий государства	2,9	4,0	4,2
1.11	«Прозрачность» решений по экономической политике государства	3,8	4,4	4,5
1.12	Издержки бизнеса в связи с угрозой терроризма	5,2	5,7	5,3
1.13	Издержки бизнеса в связи с преступностью и насилием	3,9	4,6	4,8
1.14	Издержки бизнеса в связи с существованием организованной преступности	4,1	5,0	5,4
1.15	Доверие к полиции как к стражу законности и порядка	3,1	4,3	5,2
1.16	Уровень корпоративной этики в сравнении с другими странами	3,5	4,0	5,1
1.17	Качество корпоративного аудита и достоверность финансовой отчетности	4,1	5,0	5,3
1.18	Эффективность контроля собственников (советов директоров) за деятельностью корпораций	4,2	4,6	5,0
1.19	Правовая защита интересов миноритарных акционеров	3,8	4,6	4,8

[8] The Global Competitiveness Report 2009 – 2010 / World Economic Forum. P. 346 – 364

Таким образом, низкое (возможно, ниже некоего порогового уровня) качество институтов по перечисленным выше «номинациям», похоже, действительно создает предпосылки для макроэкономической нестабильности. Однако значительный «перепад» темпов в условиях кризиса нельзя объяснять *только* плохими институтами хотя бы потому, что в Аргентине – при худшем, чем в России, качестве институтов – «перепад» темпов был почти в два раза меньше. Кроме того, в Италии, где институты по качеству сопоставимы с российскими, макроэкономические результаты оказались не хуже, чем в большинстве других развитых стран Европы. Таким образом, низкое качество российских институтов привело к тому, что российская экономика отреагировала на внешний шок несоразмерно сильно.

Многолетний опыт реформирования экономики в России со всей очевидностью показал, что рыночный механизм в его российском исполнении и либеральная политика для решения проблемы вывода экономики из нынешнего состояния непригодны. Об этом свидетельствует также весь мировой опыт экономического строительства. Нужны государственная стратегия экономического развития, промышленная политика и активная при этом роль государства. Российская экономика, втянутая, вопреки ее истинным интересам, в мировую капиталистическую систему в качестве ее сырьевого придатка и не использовавшая возможности в последнее девятилетие (полученные сверхдоходы от экспорта нефти) для развития прежде всего высокотехнологичного производства, сельского хозяйства, науки, образования и культуры, не может быть «островком благополучия», как еще до ноября 2008 г. представлялось некоторым деятелям от финансово-денежных властей России.

Если следовать объективным и настоятельным требованиям социально-экономического развития России, то необходимо основательно пересмотреть программу решений и действий. Ее следует превратить в программу формирования вертикально интегрированной экономической системы на базе инновационных разработок. На основе такой системы будет практически гарантировано обеспечение промышленного, высокотехнологического и конкурентоспособного роста, поскольку появятся субъекты интегрированного и устойчивого внутреннего спроса на новый промышленный капитал и высокопроизводительные рабочие места.

Данные выводы подтверждает и мировой опыт, демонстрирующий, что высшие уровни конкурентоспособности присущи, прежде

всего, крупным национальным, транснациональным и многонациональным компаниям, лидирующим в создании, разработке, производстве и коммерческом освоении изделий высоких технологий.

В сложившихся кризисных условиях необходима адекватная политика выбора дальнейшей траектории развития (через преодоления внутренних проблем и противоречий предыдущей) и восстановления роста с опорой на институциональные преобразования.

Современная российская политика инициализации посткризисного роста, на наш взгляд, должны базироваться на следующих принципах:

1.Реализация трехстороннего взаимодействия – государства, бизнеса и общества – позволит не допустить возникновения распределительных сговоров, резко снижающих эффективность экономической политики.

2.Повысить эффективность функционирования государственного сектора и смягчить эффект неблагоприятного отбора в государственном аппарате можно, привлекая бизнес и общество к мониторингу исполнения государственных функций, создавая стандарты оказания услуг и налаживая обратную связь через независимые общественные институты.

3.При осуществлении государственной политики необходимо опираться на принцип соблюдения интересов всех групп, вовлеченных (прямо или косвенно) в процесс модернизации, в том числе путем осуществления компенсационных сделок с группами, которые не поддерживают преобразования, но обладают значительной переговорной силой. (Данный принцип отчасти отражает теоретический постулат Парето-оптимальности).

4.Институциональные преобразования должны сочетаться со снижением общего уровня трансакционных издержек, в том числе путем легализации существующих прав собственности.

5.Важную роль играет культурный капитал, поэтому необходимо выявлять и накапливать его как совокупность специфических неформальных национальных правил, выступающих конкурентными преимуществами развития.

3.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ И ДИВЕРСИФИКАЦИИ: МИРОВОЙ ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ УКРАИНЫ*

Финансово-экономический кризис стал для украинской экономики катализатором модернизации, понуждая к осознанию необходимости смены модели развития в пределах "новой волны" реформ. Как отмечается в Послании Президента Украины к Верховной Раде Украины, смысл социально-экономической модернизации состоит в:

– повышении действенности государственной экономической политики в условиях нарастающих глобальных вызовов;

– укреплении конкурентоспособности экономики и повышении производительности труда как основы обеспечения долгосрочной стабильности, динамичности экономического роста и улучшения социально-экономических показателей;

– модернизации системы социальной защиты населения.

Результатом модернизации должно стать формирование в Украине нового качества экономического роста на основе реализации предпринимательского потенциала нации как главного институционального ресурса развития рыночной экономики [1, с. 102–103].

Приоритетность государственной политики экономического роста и стимулирования развития реального сектора на основе его модернизации и обновления основного капитала обусловливают формирование адекватной финансово-экономической политики. *В условиях дефицита государственных денежных средств успешной реализации планов национальной модернизации может способствовать практика удачного реформирования институциональной сферы, о чем свидетельствует, в частности, мировой опыт функционирования государственных институтов развития и диверсификации.* В отличие от большинства европейских стран, а также России, Казахстана, в Украине практика формирования подобного рода институтов является делом будущего. Однако, упустив время, необходимое для разработки соответствующего законодательства и адаптации мирового опыта к реалиям нынешней жизни, наша страна может оказаться на обочине социально-экономического развития, когда издержки упущенных возможностей значительно *превысят возможные аль-*

* **© Т.И.Артемова, 2011**

тернативные издержки. В этой связи изучение мирового опыта формирования и функционирования государственных институтов развития и диверсификации представляется весьма актуальным.

Действительно, *в настоящее время эксперты выделяют ряд барьеров, препятствующих диверсификации постсоветских экономик и переходу к устойчивому долгосрочному росту*. А именно:

– *объем собственных долгосрочных заемных ресурсов* неадекватен инвестиционным потребностям экономики;

– *в неразвитом состоянии пребывает финансовая, производственно-технологическая и кадровая инфраструктура*, обеспечивающая функционирование инновационного бизнеса и коммерциализацию результатов научных разработок;

– *производители*, выходя на внешние рынки, оказываются в *неравных конкурентных условиях* по сравнению с экспортерами других стран, а условия поставки высокотехнологической продукции часто не соответствуют принятым международным стандартам вследствие ограниченных возможностей экспортного кредитования и страхования, слабости системы послепродажного обслуживания, адаптации продукции к требованиям конкретного заказчика и пр. [2, с. 3].

При инерционном развитии украинской экономики негативное воздействие этих барьеров на рыночную динамику может усилиться; в то же время формирование эффективной системы институтов развития способно снять эти барьеры.

В самом общем виде под *институтами развития понимают специализированные государственные (квазигосударственные) корпорации (компании), деятельность которых призвана устранить "провалы рынка", сдерживающие экономическое и социальное развитие страны,* в частности, в сфере инноваций (квазиинноваций) посредством формирования отсутствующих, но необходимых сегментов рынка; развития экономической (энергетика, транспорт и прочие коммуникации) и социальной инфраструктуры; сглаживания существенных региональных дисбалансов развития.

Основные формы институтов развития представлены в таблице 1.

В целом в *мире насчитывается сегодня более 750 разновидностей подобных институтов*, которые имеют давнюю историю [3, с. 42]. *Со второй половины XX в. изменилась направленность их деятельности*: по мере преодоления последствий Великой депрессии и

послевоенной разрухи актуализировались задачи совершенствования экономической структуры, повышения конкурентоспособности, вывоза капитала, интернационализации цепочек создания стоимости и пр. Сегодня, по мнению Дж. Стиглица, структура национальной экономики обусловливается глобальным сдвигом от производства вещей к производству идей, связанных с переработкой информации, а не с переработкой материальных запасов или с обслуживанием людей [4, с. 27]. В этой связи *основные задачи диверсификации национальной экономики* связаны с необходимостью повышения ее конкурентоспособности на основе достижения синергетического эффекта от соединения различных видов деятельности.

Таблица 1

Типичные разновидности институтов развития и диверсификации

Универсальные формы	**Специализированные формы**
универсальные банки развития	сети "центров превосходства"
отраслевые банки развития	фонды фондов*
экспортно-импортные банки	посевные фонды
государственные (квазигосударственные) инновационные фонды	специализированные (лизинговые кредитные, инвестиционные) фонды и агентства
агентства по развитию стратегических технологий	ипотечные агентства
фонды социального и регионального развития	и др.

* *Примечание*: субсидируемые государством венчурные фонды для целевого финансирования сети независимых агентств (фондов) по поддержке прикладных инновационных проектов.

Важнейшими стратегическими критериями диверсификации являются индексы мировой конкурентоспособности. По версии Всемирного экономического форума (ВЭФ) (с привлечением сети партнерских организаций во всех исследуемых странах), индекс мировой конкурентоспособности рассчитывается на основании оценки 12 составляющих: "Качество институтов"; "Инфраструктура"; "Макроэкономическая стабильность"; "Здоровье и начальное образование";

"Высшее образование и профессиональная подготовка"; "Эффективность рынка товаров и услуг"; "Эффективность рынка труда"; "Развитость финансового рынка"; "Технологический уровень"; "Емкость внутреннего рынка"; "Конкурентоспособность компаний"; "Инновационный потенциал". На протяжении последних десяти лет неизменными мировыми лидерами в области конкурентоспособности экономики являются пять стран – США, Швейцария, Швеция, Финляндия, Сингапур. Остальные страны можно условно разделить на четыре группы. Первая включает наиболее развитые европейские страны и некоторые страны Юго-Восточной Азии; их отставание от лидирующей группы по уровню развития оценивается на 4-6 лет. Во вторую группу вошли Испания, Португалия, Греция, Израиль, Новая Зеландия, Словения, ОАЭ, Кувейт, Бруней, Багамские острова, Барбадос, Республика Корея, Макао, Аргентина; их отставание от лидеров оценивается от 9 до 16 лет. Для третьей группы стран характерна высокая зависимость от иностранного капитала в виде прямых инвестиций в развитие технологий либо в виде доходов от экспорта сырья и энергоресурсов. Эти страны, как считается, отстают в развитии на 16-20 лет. Четвертая группа объединяет страны, отрыв в конкурентоспособности которых составляет более 30 лет. *По версии ВЭФ, Украина занимает сегодня 82 место в рейтинге мировой конкурентоспособности* [5]. Несмотря на то, что в сравнении с предыдущим периодом (2010-2011 гг.) нашей стране удалось на 7 пунктов улучшить свои позиции, она устойчиво закрепилась в третьей группе стран с низкими показателями уровня технологического развития, возможности перехода которых на более высокий уровень конкурентоспособности связан с формированием и эффективным функционированием институтов развития и диверсификации.

Среди указанных институтов *важное место принадлежит универсальным банкам развития* – специализированным финансовым институтам, обеспечивающим долгосрочное финансирование таких проектов, которые создают значительные позитивные экономические и социальные внешние эффекты,, но при этом не могут быть в полном объеме профинансированы частным сектором. Специалисты отмечают, что в большинстве случаев основным собственником банков развития является государство; в тех же случаях, когда в качестве основного собственника выступает частная структура, государство в лице своих представителей оказывает решающее влияние на формирование стратегии банка [2, с. 5]. Считается, что первые банки разви-

тия были созданы в 1930-е гг. в Мексике, Венесуэле, Чили с целью привлечения иностранного капитала для финансирования инвестиционных проектов. В Германии и Японии формирование банков развития в свое время было связано с необходимостью финансирования разрушенного войной народнохозяйственного комплекса.

К секторам, на которые деятельность банков развития оказывает наиболее сильное воздействие, сегодня относятся экономическая и социальная инфраструктура, капиталоемкие отрасли промышленности, сельское хозяйство. Например, в странах Латинской Америки на долю банков развития приходится от 30 до 60% всех кредитов, полученных сельским хозяйством; за счет инвестиций банков здесь создаются новые секторы экономики в добывающей промышленности, машиностроении, других отраслях [2, с. 5]. В 1960-70-е гг. с помощью банков развития было осуществлено технологическое перевооружение энергетики, автомобилестроения, рыбной промышленности в Японии, реализованы планы энергосбережения, развития коммунальной инфраструктуры, жилищного строительства в Германии, сглажены дисбалансы регионального развития в Бразилии, Мексике. Во многих странах банки развития входят в число крупнейших национальных банков. Так, германский Кредитный институт для восстановления (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW) традиционно входит в десятку крупнейших банков страны и является пятым в Европе эмитентом ценных бумаг после правительств Германии, Великобритании, Франции, Италии.

Деятельность банков развития в различных странах, как правило, нацелена на решение следующих основных задач:

– формирование национальных рынков долгосрочного капитала;

– осуществление инвестиционных проектов в отраслях экономической, социальной инфраструктуры и в сельском хозяйстве;

– поддержка новых стратегически важных отраслей экономики, формирование которых сдерживается "провалами рынка";

– инвестиционное содействие выравниванию региональных диспропорций развития;

– создание условий для доступа к финансированию и необходимым информационно-консультационным услугам со стороны малого бизнеса;

– инвестиционное обеспечение программ международного сотрудничества;

– осуществление компенсаторных функций (например, при

"сжатии" частного сектора финансовых услуг) для поддержания в случае необходимости стабильности кредитных и финансовых рынков [2, с. 6].

Важнейшим условием, от которого зависит конкретный набор задач, реализуемых банками развития в той или иной стране, является уровень развития частного финансового сектора. Принципиальным требованием, лимитирующим деятельность банков развития вплоть до последнего времени, являлось недопущение конкуренции с частными финансовыми институтами, что закреплялось специальным законодательством, а также уставными документами банков. Следовательно, чем более развит, диверсифицирован и устойчив частный финансовый сектор экономики, тем более узким становится поле деятельности банков развития. По свидетельствам экспертов, в течение двух последних десятилетий деятельность таких банков в развитых странах концентрировалась преимущественно на задачах развития инфраструктуры, поддержки малого и среднего бизнеса, осуществления международных проектов на рынках третьих стран.

Что касается реализации стоящих перед банками развития задач, то специалисты выделяют два их основных способа, в зависимости от набора используемых инструментов. *Первый* предполагает опору преимущественно на собственные финансовые, организационные и технологические ресурсы и лишь фрагментарное использование частного софинансирования и организационно-технологической помощи. *Второй* основан на катализе притока частных инвестиций в приоритетные сферы путем предоставления гарантий и страхования рисков, помощи компаниям в привлечении ресурсов на международные рынки, поддержки фондов, осуществляющих долгосрочные инвестиции, использование различных форм государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов и т.д. [2, с. 6]. В последнее десятилетие в мировой практике предпочтение отдается второму способу, который, увеличивая масштабы воздействия банка развития на экономику, продуцирует "эффект рычага" и снижает риски неэффективного использования финансовых средств.

К числу основных инструментов деятельности банков развития специалисты относят [2, с. 6–7]:

– *Долгосрочные кредиты и займы* (основной инструмент). На долю долгосрочных и среднесрочных кредитов приходится большая часть выдаваемых банками развития ссуд. Перспективной формой долгосрочного финансирования муниципальных инвестиционных

программ в Европе (Франция, Дания) и Японии является кредитование широкого круга близких по определенным параметрам заемщиков посредством специального создаваемого учреждения – облигационного банка. На его балансе консолидируется пул таких ссуд, которые финансируются за счет выпуска облигаций; часть из них может быть выкуплена самим банком развития.

– *Краткосрочные кредиты и займы*. Этот инструмент банки развития применяют в качестве вспомогательного, предоставляя его в пакете с другими, а также в качестве основного, предлагая сезонные ссуды аграрному сектору.

– *Синдицированные кредиты*. В процессе их осуществления банки развития привлекают для финансирования масштабных инвестиционных проектов частные и иностранные ресурсы.

– *Секьюритизация активов*, т.е. эмиссия банком развития (или создаваемой им специальной компанией) ценных бумаг, обеспеченных пулом однотипных финансовых инструментов из активов банка.

– *Операции с акциями и квазиакционерными инструментами* (конвертируемыми облигациями, субординированными займами). Создание сетей инвестиционных фондов, в пределах которых используется широкий круг национальных и международных инструментов становления и развития национальных рынков долгосрочного капитала.

– *Инструменты снижения рисков* частных инвесторов посредством осуществления программ:

- антициклической поддержки национальных рынков,
- финансовой и организационной поддержки малого и среднего бизнеса,
- развития систем микрофинансирования.

– *Инструменты управления рисками*.

По типу финансирования банки развития делятся на *банки "первого"* и *"второго"* уровней. Первые имеют возможность использовать все виды источников привлеченных средств, в том числе счета и депозиты частного сектора; в этом смысле при проведении пассивных операций банки развития уподобляются коммерческим структурам. Банки развития второго уровня формируют ресурсы только на основе бюджетных трансфертов и счетов внебюджетных фондов, государственных предприятий и организаций, зарубежных займов, а также эмиссии собственных долговых обязательств. В настоящее

время именно этот тип банков развития является доминирующим, причем доля их увеличивается. В развитых странах они в большей степени ориентированы на привлечение средств на рынках ценных бумаг; так, германский KfW около 90% пассивов привлекает путем эмиссии облигаций и других обращаемых долговых обязательств [2, с. 11]. Во многих развивающихся странах основными источниками привлеченных средств банков развития являются остатки на счетах и депозитах государственных предприятий, целевых бюджетных фондов, а также дотации и взносы в уставной фонд со стороны правительств; самостоятельное привлечение средств на рынке ценных бумаг здесь только набирает силу.

Специалисты отмечают, что *основой успешной деятельности банка развития является нахождение баланса между рядом противоречивых требований* – финансовой устойчивости, высокой общественной отдачи от реализуемых проектов, трансформации привлекаемых средне- и краткосрочных сбережений в долгосрочные инвестиции, диверсификации ресурсов между большим числом проектов, тесное взаимодействие с бизнесом в рамках государственно-частного партнерства, защищенность от лоббистского влияния и пр. Отклонение от оптимального баланса ведет либо к потере банком развития способности к дальнейшему функционированию, либо блокирует осуществление стратегических задач. Так, в 1990-е гг. масштабные потери по ссудам и инвестициям привели к банкротствам банков развития в латиноамериканских странах (Мексике, Боливии, Перу, Венесуэле, Аргентине, Никарагуа и др.) [2, с. 11]. Существенными факторами банкротств стали:

– неучет вероятных негативных макроэкономических изменений;

– политически мотивированное размещение средств и коррупция;

– неадекватные методики и схемы оценки рисков и контроля за ними [2, с. 11–12].

В целом специалисты отмечают, что *банки развития, особенно в странах с развивающимися рынками, сегодня сталкиваются с кризисом как дирижистского, так и неолиберального подхода к обоснованию их деятельности. После глобального финансово-экономического кризиса переосмысления требует вся логическая конструкция функционирования денежно-кредитной системы.* В этой связи заслуживает внимания деятельность банков развития Китая, который осуще-

ствляет план реструктуризации и оживления десяти отраслей: черной и цветной металлургии, автомобилестроения, текстильной промышленности и производства оборудования для отрасли, судостроения, электронной информации, легкой, нефтехимической промышленности, логистики.

Ведущим институтом развития и диверсификации экономики КНР является Государственный банк развития Китая, выдающий кредиты на срок свыше 10 лет. Он действует на некоммерческой основе (прибыль освобождена от налогов и идет на увеличение капитала), контролируется Госсоветом КНР, а эффективность его работы оценивается на основании анализа прогрессивных структурных сдвигов в экономике – ускоренного развития высокотехнологического сектора, отраслей инфраструктуры и уровня сбалансированности экономики. Другим важнейшим институтом является Экспортно-импортный банк развития Китая; эффективность его работы оценивается исходя из достигнутых показателей экспорта (по номенклатуре и географии поставок) продукции с высокой долей добавленной стоимости на рынки тех государств, где она может быть конкурентоспособной с учетом соотношения "цена/качество". В финансовую систему Китая входит также Банк сельскохозяйственного развития Китая; его деятельность оценивается по показателям стабильности цен на основные сельскохозяйственные продукты, а также снижения уровня и объемов государственной поддержки сельскохозяйственных производителей (согласно требованиям ВТО) [3, с. 48].

Помимо банков развития важнейшим средством влияния на экономику является институт государственной (квазигосударственной) корпорации. В странах с рыночной экономикой такого рода институты создавались для управления свободными государственными финансовыми активами в целях реализации национальных приоритетов развития. Потребность в государственных корпорациях, гибких и инициативных, как частное предприятие, возникает тогда, когда ни частный, ни государственный секторы экономики сами по себе оказываются неспособными решать задачи стратегического (прорывного) развития, преодоления кризисных явлений в экономике либо ликвидации "узких мест", тормозящих социально-экономический прогресс. Перед государственными корпорациями ставятся определенные цели, которые должны быть ими достигнуты. В свою очередь, корпорации ставят конкретные задачи перед непосредственными участниками проектов – научно-исследовательскими

организациями, университетами, представителями бизнеса. Отбор участников осуществляется с применением методов бюджетирования, ориентированного на результат; после выполнения своей основной миссии госкорпорации могут быть ликвидированы либо приватизированы.

В США на протяжении XX в. функционировало около 20 госкорпораций, которые вначале ориентировались на выведение экономики из депрессии, впоследствии их деятельность была связана с повышением эффективности работы железнодорожного транспорта (компании Amtrak, Cornail и др.) и других сфер общественной жизни. Сегодня такие корпорации (их около 20 на федеральном уровне и столько же – на уровне штатов) действуют как на постоянной основе (Федеральная почтовая служба, Федеральная корпорация по страхованию депозитов, Постоянный фонд штата Аляска), так и на временной (Корпорация по развитию дорожной сети в Пенсильвании, Национальная корпорация по развитию бизнеса ветеранами и др.) – для решения определенных, имеющих временные пределы, задач [3, с. 48–49]. В ходе становления государственных корпораций в США происходило расширение сфер их деятельности – от страхования банковских вкладов (Федеральная корпорация по страхованию депозитов) до кризисной реструктуризации банковской системы (Корпорация по финансовой реорганизации), от создания крупнейших производственно-технологических комплексов (Администрация долины Теннесси) до масштабного дорожного строительства, от содействия развитию малого и среднего бизнеса до организации общественного радиовещания и помощи в оказании доступных юридических услуг населению. Одновременно происходило уточнение законодательства, обеспечивающего повышение качества определенных целевых функций госкорпораций, а также устойчивый и надежный контроль их деятельности. Этот институт, несмотря на наличие в органах власти влиятельного мнения о его излишности и неэффективности, до сих пор устойчиво воспроизводится и успешно решает множество важных задач.

Аналогичная ситуация наблюдается в ряде других развитых и развивающихся государств. В частности, в Японии корпорации-"кейрецу", созданные в 1950-е гг. почти полностью на государственные средства, *активно использовались в качестве основного инструмента разработки и реализации национальных индикативных планов*. И хотя некоторые из раннее созданных корпораций по мере ре-

шения поставленных перед ними задач ликвидировались (наиболее крупные, например, в 2005 г.), сегодня в Японии действует более 70 некоммерческих организаций, имеющих статус государственных [6, с. 4]. В КНР до недавних пор действовало более 130 госкорпораций; сейчас их количество сокращается, но не путем ликвидации, а слияния в сверхкрупные финансово-промышленные конгломераты, способные реализовать в ключевых отраслях экономики стратегические модернизационные программы и наращивать конкурентоспособность продукции на глобальных рынках [6, с. 4]. В странах Европы госкорпорации в свое время обеспечили реализацию программ послевоенного восстановления и модернизации экономики. Сегодня государственные корпорации здесь существуют в области нефтедобычи (Норвегия), в сетевых (инфраструктурных) отраслях (Франция), в сфере форсированного развития депрессивных регионов (Франция), в финансовой сфере (Германия) и др. Во многих странах мира учреждены зерновые государственные корпорации (Египет, Бразилия, Канада, Австралия и др.).

Если рассмотреть состояние институтов развития и диверсификации на постсоветском пространстве, следует отметить активные шаги России и Казахстана в направлении формирования и законодательного регулирования указанных субъектов хозяйствования. Так, в Российской Федерации Департамент корпоративного управления осуществляет работу по обеспечению деятельности институтов развития и госкорпораций, в том числе Внешэкономбанка, госкорпорации "Роснано", госкорпорации "Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства", ОАО "Российская венчурная компания", ОАО "Росинформинвест", ОАО "Агентство по ипотечному жилищному кредитованию" и др. [7, с. 3]. В целях обеспечения устойчивого развития Казахстана на основе диверсификации и модернизации экономики, создания условий для производства конкурентных видов продукции и роста экспорта в 2003 г. была разработана и утверждена Стратегия индустриально-инновационного развития Республики до 2015 года. В разработке и реализации Стратегии принимают участие Министерство экономики и бюджетного планирования совместно с Министерствами индустрии и торговли, образования и науки, транспорта и коммуникаций, труда и социальной защиты населения, энергетики и минеральных ресурсов, Министерство финансов, Агентство по регулированию естественных монополий и защите конкуренции, Национальным банком. Целью Стратегии являет-

ся достижение устойчивого развития национальной экономики посредством отхода от сырьевой направленности хозяйственного комплекса к перерабатывающей [8].

Важнейшими составляющими механизма реализации Стратегии являются следующие институты: Национальный фонд Республики Казахстан, АО "Банк развития Казахстана", АО "Инвестиционный фонд Казахстана", АО "Национальный инновационный фонд". Указанные институты развития, по замыслу реформаторов, должны проводить политику инвестирования в создание новых и развитие действующих производств с высокой добавленной стоимостью, осуществлять поддержку научных и научно-технических исследований и разработок на основе комплексного анализа перспективных отраслей и выявления наиболее важных их элементов.

Что касается Украины, то здесь, в отличие от России и Казахстана, законодательно институты развития не получили своего оформления. Между тем, в Украине организационно присутствуют такие хозяйствующие субъекты, которые должны быть нацелены на диверсификацию национальной экономики и смогли бы обеспечить ее инновационно-технологическую направленность. Так, роль центров диверсификации вполне по силам Национальному банку Украины, АО "Укрэксимбанк"; в Украине также насчитывается значительное число государственных предприятий (на их долю приходится более 80% предприятий госсектора [9, с. 28]), среди них – около 30 зарегистрировано в форме государственных корпораций (государственных холдинговых и акционерных компаний) [9, с. 39–40]. Особые надежды связаны также со вновь созданным Государственным агентством по вопросам науки, инноваций и информатизации Украины.

Сегодня в Украине основной тенденцией реформирования экономики является расширение рыночных механизмов хозяйствования и реализация программ приватизации; аналогичные процессы характерны и для России. При этом одной из важнейших проблем становится судьба госкорпораций; об их предназначении и дальнейшем статусе ведутся споры и дискуссии. По мнению одних специалистов, госкорпорации изначально формировались как способ консолидации сохранившихся госактивов с целью подготовки их вывода на рынок, то есть для предпродажной подготовки [7, с. 5]; по мнению других, мощные государственные и смешанные, но с решающим собственническим участием государства, структуры являются необходимыми

локомотивами экономического развития на постсоветском пространстве, поэтому принимаемые решения о ликвидации большинства государственных корпораций преждевременны и ошибочны [6, с. 3].

Настаивая на необходимости создания в высокотехнологичных отраслях экономики системы контролируемых государством диверсифицированных холдинговых структур, авторитетные эксперты опираются на успешные зарубежные образцы.

Один из таких примеров демонстрирует сингапурский госхолдинг "Temasek", имеющий основные доли в акционерном капитале компаний различных отраслей, включая судостроение, производство полупроводников и телекоммуникационных продуктов. Холдинг объединяет несколько сотен штатных сотрудников, которые управляют активами более 100 млрд.долл., подчиняется непосредственно президенту страны (под его контролем принимаются ключевые имущественно-финансовые и кадровые решения), при этом Сингапур традиционно считается страной с невысоким уровнем госвмешательства в экономику [7, с. 12]. Заслуживают внимания и попытки создания высокодиверсифицированных госхолдингов в Казахстане. Так, на основе слияния двух акционерных обществ – Фонда устойчивого развития ("Казына") и Казахстанского холдинга по управлению государственными активами ("Самрук") специальным президентским указом образована холдинговая компания "Фонд национального благосостояния "Самрук-Казына". Холдинг включает более 500 дочерних и зависимых обществ и нацелен не только на нейтрализацию негативного воздействия изменений конъюнктуры мировых рынков, но и на диверсификацию национальной экономики, на повышение ее конкурентоспособности [8].

Мировой опыт свидетельствует о сохранении существенного влияния государства на процессы общественного воспроизводства. Так, система полного госконтроля и наращивание госактивов в отраслях оборонной промышленности, электроэнергетики, угольной, нефтяной и нефтехимической индустрии, телекоммуникаций; обеспечение контрольных пакетов акций в машиностроении, строительной отрасли, сталелитейной и химической промышленности, в сфере информационных технологий; сохранение необходимой степени влияния в индустрии конструкционных материалов, сельском хозяйстве, торговле, медицинской промышленности, геологоразведке являются необходимой предпосылкой модернизации экономики Китая и продвижения страны к мирохозяйственному лидерству. Примеры

антикризисного противостояния посредством корпоративного госпредпринимательства демонстрируют США, установившие госконтроль над компанией "Крайслер", страховой компанией "Эй Ай Джи", над крупнейшими ипотечными компаниями "Фанни Мэй" и "Фредди Мак", а также страны Евросоюза (во Франции, например, энергетический концерн "Gaz France" поглотил частную компанию "Suez" и пр.).

В то же время на постсоветском пространстве наиболее актуальным остается вопрос об эффективности госинвестиций в создаваемые институты развития. При формировании госкорпораций здесь не проводилось широкого профессионального обсуждения того, в каких отраслях и по каким причинам необходима именно такая институциональная форма. Так, в законе Российской Федерации "О некоммерческих организацях" государственная корпорация трактуется как "не имеющая членства некоммерческая организация, учреждаемая на основе особого федерального закона РФ для реализации социальных, управленческих или иных общественно полезных функций; имущество, переданное госкорпорации Российской Федерацией, становится собственностью первой (при вменении ей в обязанность ежегодно публиковать отчеты об использовании такого имущества)." Госкорпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам госкорпорации; она наделяется эксклюзивным статусом, означающим ее исключение из сферы регулирования федеральных законов и федеральных ведомств; регулирующее воздействие на нее осуществляется в виде прямого президентского (правительственного) контроля [7, с. 3]. В Украине на законодательном уровне вообще не прописана организационно-правовая форма "государственная корпорация"; в Хозяйственном кодексе Украины указывается, что государственные и коммунальные хозяйственные объединения образуются преимущественно в форме корпораций или концернов, независимо от наименования объединения (комбинат, трест и другие). Корпорация же трактуется как "договорное объединение, созданное на основе сочетания производственных, научных и коммерческих интересов объединившихся предприятий, с делегированием ими отдельных полномочий централизованного регулирования деятельности каждого из участников органам управления корпорации" [10, статья 120]. На протяжении последних 20 лет в Украине сложилась практика учреждения госкорпораций по специальному решению Кабинета Ми-

нистров Украины или других уполномоченных органов в зависимости от хозяйственной необходимости, т.е. в соответствии со сложившимися обстоятельствами (госкорпорация "Укразакордоннафтогазбуд", кооперативно-государственная корпорация "Украгропромбуд", госкорпорация "Укрмонтажспецбуд", "Государственная продовольственно-зерновая корпорация Украины" и др.). *В условиях ситуативного формирования и законодательной неопределенности госкорпорации в Украине не могут полноценно выполнять функции института развития и диверсификации экономики.*

Таким образом, на постсоветском пространстве при создании госкорпораций отсутствует четкая регламентация их целей, критериев и механизмов контроля достижения целей, а также способов контроля эффективности их деятельности органами исполнительной и законодательной власти. Но если размыты цели, нет внятных критериев их достижения и контроля, то при таких условиях в деятельности госкорпораций могут возникать серьезные дефекты.

Во-первых, их деятельность лишается гарантий стратегической целевой ориентированности. Она может быть, но может и отсутствовать – в зависимости от профессионализма и мотивации руководства корпорации. В таких условиях деятельность может стать не просто малоэффективной, но разрушительной вследствие нецелевого использования средств, коррупционных устремлений, создания "мертвых проектов" и пр.

Во-вторых, у контролирующих органов и общественности возникает искушение судить об эффективности деятельности госкорпораций (поскольку других критериев нет) по сугубо рыночным показателям капитализации и прибыльности. Но критерии эффективности деятельности у акционеров частных компаний и государства принципиально разнятся. Для акционеров целевыми приоритетами являются повышение текущей стоимости акций и размеров дивидендов, кроме того, сегодня все большее распространение получает практика быстрой прибыли и жонглирования акциями, когда мотивы обеспечения высокой капитализации и прибыльности компании на долгосрочную перспективу исчезают. Для государства приоритетным являются стратегические цели, отображающие баланс общественных интересов конкурентоспособности и благосостояния.

В этой связи в отношении созданных и создаваемых на постсоветском пространстве госкорпораций необходимо обеспечить на законодательном и организационно-экономическом уровнях:

– четкое формулирование целевых приоритетов, а также конкретных, соотнесенных с этапами и направлениями деятельности, критериев реализации приоритетов;

– разработку качественных программ реализации целевых приоритетов;

– подбор квалифицированных управленческих кадров;

– формирование адекватной системы отчетности и контроля;

– использование разнообразных форм государственно-частного партнерства в отраслях производственной и социальной инфраструктуры.

Сегодня можно констатировать, что в Украине в целом ни идеологически, ни законодательно проблема создания сети институтов развития и диверсификации экономики не получила оформления. Это не означает, что в национальной экономике напрочь отсутствуют институты, способные выполнить соответствующее функции, но не объединенные идеей и законодательно не проявленные, они не могут обеспечить синергетического эффекта в направлении инновационно-технологической ориентации экономики. В этом смысле *идеологическое и законодательное оформление институтов развития и диверсификации экономики является актуальной повесткой дня для Украины.*

В качестве начального этапа диверсификации экономики специалисты предлагают создать Экспертный совет по государственно-частному партнерству для обеспечения эффективного взаимодействия госорганов исполнительной власти, органов местного самоуправления, субъектов предпринимательской деятельности, общественных и научно-исследовательских организаций. Основными задачами Совета могут стать содействие формированию единой экономической политики в сфере развития механизмов государственно-частного партнерства и совершенствование правового обеспечения его функционирования [11, с. 90]. К числу функций Совета предлагается также отнести:

– подготовку предложений по разработке концепций, программ и других документов, связанных с развитием механизмов ГЧП в Украине;

– подготовку предложений по вопросам усовершенствования законодательства в сфере ГЧП;

– осуществление анализа эффективности предлагаемых мер для стимулирования развития ГЧП;

– разработку предложений по созданию и реализации основных направлений государственной политики в области ГЧП;

– подготовку аналитических материалов по результативности функционирования инструментов ГЧП.

Важнейшим шагом в направлении диверсификации экономики, по мнению специалистов, является принятие Закона Украины "О государственно-частном партнерстве в инновационной сфере" [11, с. 91]. В целом, несмотря на благие пожелания, фактом нынешней реальности является то, что *институт госкорпорации и государственно-частного партнерства в качестве инициаторов развития и диверсификации экономики в постсоветских странах может "заработать" лишь в случае успешной реализации антикоррупционной политики*. Механизмы эффективного противостояния силам коррупции сегодня остаются неясными. Что же касается формирования специальных институтов развития, то считается, что на постсоветском пространстве при создании необходимых предпосылок организации такого рода могут сформироваться лишь в долгосрочном периоде; в краткосрочной же перспективе необходимо делать ставку на заимствование. *Новейшими европейскими инициативами в этом отношении являются научно-технические агломерации, технологические платформы, возрождение технопарков.*

В течение многих лет МВФ и Всемирный банк пропагандировали идеи, согласно которым государство должно ограничивать свое вмешательство в инновационный прогресс, но сегодня в Европе эта концепции подвергается пересмотру. Инновационная активность в европейских странах традиционно концентрируется в промышленных компаниях, а докоммерческая стадия научных исследований – в государственных научных и образовательных учреждениях. Поэтому ведущие институты Европейского сообщества на протяжении многих лет пытались найти новый, действенный механизм активного вовлечения промышленных компаний в процесс научных исследований и опытных разработок и объединения их усилий с усилиями научно-исследовательских госучреждений не только на коммерческой, но и на докоммерческой стадиях.

В 2004 году комиссия Евросоюза опубликовала доклад "Технологические платформы: от определения к общей программе исследований", где технологические платформы были признаны адекватным инструментом взаимодействия европейских государств, бизнеса, науки и образования, который призван обеспечить технологический

суверенитет Европы. Технологические платформы в Докладе определяются как объединение представителей государства, бизнеса, науки и образования вокруг общего видения научно-технического развития и общих подходов к разработке соответствующих технологий [12, с. 51]. По мнению комиссии, в рамках технологической платформы особое внимание должно уделяться определению основных направлений стратегических исследований и мобилизации усилий на соответствующих научных исследованиях и инновациях. Первая платформа – Консультативный совет по авиационным исследованиям (Advisory Council for Aeronautics Research in Europe, ACARE) – появилась в Европе в 2001 г.; она стала институциональным ответом на необходимость решения сложной конструкторской задачи. Еще в 1988 г. компания Airbus взялась за создание новой модели пассажирского самолета с целью преодолеть доминирование на рынке фирмы Boeing. Однако достигнутого компанией Airbus и рамочными программами уровня сотрудничества оказалось недостаточно для столь масштабной задачи; потребовались новые механизмы кооперации.

В 2000 году группа ведущих специалистов Евросоюза предложила создать технологическую платформу, в состав которой вошли представители 24 государств Евросоюза, Еврокомиссии, промышленности, авиакомпаний, исследовательских центров, университетов. Уже на первом этапе своей деятельности ACARE внес весомый вклад в создание нескольких важных авиационных разработок, включая проект Airbus A 380. В настоящее время Консультативный совет подготовил программу развития авиации до 2050 года "Траектория полета – 2050". Первым масштабным интеллектуальным продуктом, подготовленным ACARE, стал стратегический план исследований (SRA); создание таких планов на начальной стадии развития с тех пор признано обязательным условием и для остальных европейских платформ [12, с. 51].

Логика формирования технологических платформ обусловливается тем, что в их пределах бизнес, научное и образовательное сообщество совместно разрабатывают стратегию развития научных исследований определенного сектора экономики на 10-20 лет. Совместная же реализация этой стратегии способна обеспечить взрывное развитие сектора. В отличие от традиционного заказа науке со стороны промышленности технологическая платформа формирует согласованную точку зрения на перспективы развития науки и бизнеса.

Важнейшей характеристикой всех европейских техплатформ является то, что процесс их создания инициируется "снизу вверх" и все они являются самоорганизующимися объединениями заинтересованных сторон по типу "расширенного консультативного совета". Инициаторами создания и координаторами последующей работы выступают крупнейшие промышленные компании и отраслевые объединения.

Формирование техплатформ осуществляется в соответствии с базовыми принципами:

– платформы должны представлять стратегический интерес для всей Европы;

– для реализации плановых заданий необходимо развертывание интенсивной научно-исследовательской и опытно-конструкторской работы, что требует межгосударственной финансовой поддержки и привлечения серьезных частных инвестиций;

– внутри промышленного и исследовательского сообществ, вовлеченных в разработку и коммерциализацию новых технологий, должен быть достигнут четкий предварительный консенсус и проявлена готовность активно инвестировать собственные средства;

– платформа должна быть изначально открытой (информационно и с точки зрения членства) для всех потенциально заинтересованных субъектов [12, с. 52].

Примечательно, что прямого бюджетирования конкретных программ техплатформ не осуществляется; их инициаторы, как и прочие заявители, участвуют в официальных тендерах на конкурсной основе и формируют для каждого такого тендера временные консорциумы. В то же время, поскольку предложения технологических платформ разрабатываются при активном участии структур Евросоюза, финансирование значительной их части плавно перетекает в текущую рамочную программу, где предусмотрены бюджетные статьи по доконкурентным исследованиям. Таким образом Евросоюз нашел способ развернуть свою программу научных исследований в сторону интересов не только научного сообщества, но и промышленности.

В 2008 г. в Европе насчитывалось более 30 технологических платформ [12, с. 51], а в 2006 г. Европейская комиссия приняла решение о создании нового института развития – Объединенных технологических инициатив (JTI). Каждая инициатива объединяет несколько технологических платформ, которые достигли таких масштабов, что требуют особой мобилизации государственных и частных инвестиций, а также большого объема фундаментальных иссле-

дований, когда рамочной программы научных исследований уже недостаточно. Объединенные технологические инициативы касаются таких направлений:

– инновационная медицина;
– аэронавтика и воздушный транспорт;
– водородные топливные элементы;
– наноэлектронные технологии;
– встроенные вычислительные системы;
– глобальная система экологического мониторинга и др. [12, с. 52].

В 2010 г. в докладе комиссии Европейского союза "Укрепление роли европейских технологических платформ в преодолении великих социальных вызовов, стоящих перед Европой" было предложено новое название института – Европейские инновационные технологические платформы, а также обозначен новый объект для исследований и научно-практических разработок. Центр тяжести был перенесен с технологических достижений как таковых на решение социальных проблем, связанных с:

– обеспечением продовольственной, водной энергетической безопасности;
– поиском экологически чистых видов энергии;
– сохранением природных ресурсов и эффективным управлением ими;
– исследованием последствий изменения климата;
– разработкой концепций устойчивого производства и потребления, новых транспортных систем;
– формированием новых моделей организации системы здравоохранения, образования, социальной вовлеченности;
– преодолением глобальной бедности;
– решением демографических и миграционных проблем и пр. [12, с. 52].

Новой инициативой Еврокомиссии стало пожелание привлечь к участию в платформах заинтересованные организации гражданского общества с целью наиболее полного учета общественных интересов при формировании приоритетов технологического развития. Таким образом сегодня институт платформ все более превращается из инструмента технологического развития экономики в инструмент глобального социального планирования.

Что касается постсоветских стан, в России сегодня насчитывается около 30 платформ, каждая из которых объединяет от нескольких десятков до нескольких сотен участников. Появляются технологические платформы и в Украине, в частности, на базе Института Патона в Киеве и др. Несмотря на основные препятствия поступательному развитию института (бессистемность формирования, уклонение государства от финансирования предлагаемых исследований, пассивность бизнеса), специалисты полагают, что в деятельности координационных групп платформ могут получить опору для реализации принципы индикативного планирования [6, с. 4].

Специфическим инструментом развития и диверсификации в Европе является *научно-технологическая агломерация, которая работает по принципу "тройной спирали" – на основе отлаженного взаимодействия государства, университета и крупного частного бизнеса*. Формирование указанного института способно оживлять хозяйственные территории и наполнять новым содержанием стареющие организации. Одним из мест, в котором произошло "экономическое чудо" благодаря выращиванию институтов, является французский город Монпелье, столица региона Лангедок-Руссильон. Еще в 1970-х гг. этот регион славился лишь хорошим климатом и производством вин; сегодня вклад сельского хозяйства в экономику региона не превышает 10%, а свыше 70% обеспечивают высокотехнологические отрасли – ИКТ, фармацевтика, "зеленые" технологии. В отличие от остальной Франции население Монпелье молодеет – сегодня 43% постоянных жителей здесь моложе 30 лет [13, с. 71].

У региона не было индустриального прошлого, зато он обладал солидным научным потенциалом: в Монпелье находится сразу 3 мощных университета – два естественно-научных (в том числе старейший в Европе медицинский университет) и один гуманитарный. Стратегия трансформации городской экономики была предпринята волевым мэром и включала три основных составляющих:

– наращивание научного и кадрового потенциала;

– создание "тепличного" инвестиционного климата (системы "мягкой посадки" зарубежных компаний");

– формирование эффективной системы коммерциализации научных разработок и поддержки начинающих технологических компаний.

Созданная в Монпелье научно-технологическая агломерация состоит из трех основных элементов:

- университета, где создаются новые знания и зарождаются новые бизнес-проекты;
- технологических бизнес-инкубаторов (CapAlfa и CapOmega, которыми управляет Центр инновационного бизнеса – BIC), где новое предприятие создается и "встает на ноги";
- технологических парков (18 бизнес-парков и два технопарка, специально предназначенные для выпускников бизнес-инкубаторов).

Стройная с виду система агломерации смогла заработать лишь в начале 2000-х гг. вследствие принятия в 1998-2002 гг. во Франции законов Аллегра, позволивших университетским ученым создавать коммерческие предприятия. Сегодня университеты Монпелье ежегодно передают 10-15 лицензий на использование принадлежащей им интеллектуальной собственности предприятиям (стартапам), создаваемым в их стенах. В большинстве случаев лицензии передаются бесплатно с условием выплаты роялти после того, как проект начнет приносить прибыль [13, с. 72].

Для успешной работы агломерации важно, чтобы реальная заинтересованность в коммерциализации технологий существовала на всех трех уровнях: университет–лаборатория–ученый.

Оформленные технологические проекты "дозревают" в бизнес-инкубаторе, попасть в который возможно лишь после жесткой экспертизы. Условиями размещения проекта в бизнес-инкубаторе являются следующие:

– проект должен базироваться на прорывной инновации, имеющей перспективы на международных рынках;

– проектная команда должна быть профессиональной и компетентной – способной реализовать собственные идеи;

– между проектами в бизнес-инкубаторе не должно быть конкуренции;

– членство в бизнес-инкубаторе не могут получить юридические лица и ранее зарегистрированные предприниматели [13, с. 73].

Подготовительный период, предшествующий созданию стартапа, может длиться до 3-х лет; все это время проектная команда находиться под опекой бизнес-тренеров. После регистрации предприятия проект также остается в бизнес-инкубаторе три года, но и после этого периода агломерация не оставляет свои стартапы, размещая их в технопарках.

Агломерация не осуществляет финансирования проектов, но служит связующим звеном между ними и внешними инвесторами.

Начинающие компании могут рассчитывать на финансирование из трех источников:

– гранты министерства науки;

– региональный частно-государственный фонд поддержки начинающих инновационных предприятий, предоставляющий беспроцентные кредиты без поручительства;

– частно-государственный региональный фонд с участием агломерации, региона, частных венчурных фондов [13, с. 73].

Как видно, *система поддержки инновационного бизнеса в форме агломерации предусматривает выращивание новых проектов фактически "в ручном режиме",* под плотной опекой. Все институты поддержки являются собственностью агломерации и находятся под ее прямым управлением, а специалисты бизнес-инкубаторов и технопарков по статусу являются госслужащими. Ключевым элементом системы, обеспечивающим ее эффективную работу, является бизнес-тренинг; тренеров немного (всего 6 человек на 100 предприятий и 20 проектов), но агломерация стимулирует их приличными зарплатами и солидными соцпакетами [13, с. 74].

Технопарк – последнее звено в системе поддержки начинающих технологических компаний; в Монпелье работает два технопарка – для проектов в области медицинских биотехнологий и для ИКТ-проектов. Стать резидентом технопарка может любая компания, имеющая статус юридического лица во Франции и занимающаяся исследованиями в области фармацевтических и биотехнологий. В целом же *в мире насчитывается свыше трех тысяч технопарков; сегодня они переживают процессы возрождения.* Так, старейшему шведскому технопарку Идеон удалось создать около 10 тысяч рабочих мест в наукоемком бизнесе благодаря переориентации сильного университета на потребности рынка, обеспечению доступа начинающих предприятий к дешевым деньгам и качественному консалтингу [14, с. 58]. Возрождению технопарка (равно как и города, в котором он расположен) способствовала постоянная поддержка со стороны государства, университета и крупного частного бизнеса, постоянное взаимодействие с ними – так называемая "тройная спираль" как необходимое условие эффективной работы инновационной системы. При этом решающую роль в инновационном развитии сыграл именно университет: среди резидентов Идеона практически невозможно найти компанию, которая не была бы связана с университетом – происхождением, сотрудниками или деловыми (в том числе,

неформальными) контактами. Такая миссия университета могла бы не реализоваться при иной организации делового пространства; в Швеции же он, технопарк и научно-исследовательские подразделения крупных компаний расположены весьма компактно – буквально в "шаговой доступности" один к другому.

Нынешнему возрождению технопарка послужили события тридцатилетней давности, когда правительство Швеции стало последовательно реализовывать курс на превращение университетов из чисто исследовательских в предпринимательские. Коммерциализации университетских разработок способствует то, что, согласно шведскому законодательству, созданная на бюджетные средства интеллектуальная собственность полностью принадлежит исследователю, а не университету и государству; количество же выведенных на рынок университетских разработок непосредственно влияет на объемы получаемого финансирования из госбюджета [14, с. 59–60].

Технопарк как институт развития является промежуточным (связующим) *звеном между университетом и крупными компаниями*. Инструменты поддержки размещенных в технопарке компаний сегодня остаются традиционными (бизнес-инкубаторы, система бизнес-тренинга, сеть институтов финансовой поддержки), особенным же является не сам набор, а плотность сети поддержки стартапов, которая на первый взгляд кажется даже излишней. По мнению экспертов, современный технопарк представляет собой своеобразный гипермаркет сервисных и финансовых услуг, где любая начинающая компания может подыскать подходящую именно ей программу поддержки [14, с. 61–62].

Отдельного внимания заслуживают работающие в обновленном технопарке *негосударственные некоммерческие организации, объединяющее крупный бизнес и муниципалитеты*. В Швеции к числу таких организаций относятся некоммерческая организация "Общество и рабочие места", учрежденная бывшими топ-менеджерами фирмы Volvo (на ее счету более 190 тыс. вновь созданных предприятий), компания CONNECT, которая на бесплатной основе помогает стартапам в разработке бизнес-планов и презентаций, организует встречи с инвесторами, оказывает юридические, аудиторские и консалтинговые услуги. Сеть CONNECT объединяет крупнейшие муниципалитеты, университеты, промышленные, сервисные компании и банки целого региона [14, с. 61–62].

Одной из ключевых новаций шведских бизнес-инкубаторов яв-

ляется *система персонального наставничества в форме бизнес-тренинга*; представляет интерес также сеть инструментов финансовой поддержки проектов в зависимости от стадий их развития (таблица 2).

Таблица 2

Система финансирования бизнес-проектов в шведском технопарке Идеон

Стадия зрелости бизнес-проекта	Источники финансирования
Проект как перспективная идея	• Государственный грант • Университетский грант • Специальный грант на "проверку идеи"
Проект как основа для открытия предприятия	• Условно-возвратный кредит (до 5 тыс. шведских крон) от государственного агентства поддержки инновационного предпринимательства "Инновационный мост" • Инвестиции бизнес - ангелов
Посевная стадия	Инвестиции частных венчурных фондов национального и иностранного происхождения
Стадия роста	Инвестиции из средств государственного инвестиционного фонда

Самым примечательным в механизмах функционирования возрожденных технопарков, по мнению экспертов, является то, что сеть институтов поддержки инновационного бизнеса, имеющих схожие задачи и разную подведомственность, сверху никем не координируется и воспроизводится по принципу саморегулирующейся экосистемы [14, с. 62].

За последние 20 лет в Идеоне было создано свыше 650 предприятий, сформировано более 10 тыс. рабочих мест в области био- и медицинских технологий, а также ИКТ. Через три года после создания здесь выживает более 80% стартапов, а если учесть, что 1 рабочее место в наукоемких отраслях создает три рабочих места в сфере сервиса, то деятельность европейских технопарков демонстрирует достойный ответ на стоящие перед ними социальные вызовы [14, с. 58–59].

Опыт функционирования технологических платформ, агломераций и механизмов "тройной спирали" технопарков представляет интерес для постсоветских стран. Однако вопрос о возможности воспроизведения подобных институтов в Украине остается открытым – скопировать европейский процесс выращивания институтов сегодня не представляется возможным по многим причинам, к их числу относятся отсутствие адекватной законодательной базы, ограниченные возможности финансирования, отсутствие соответствующих традиций экономической культуры либо искоренение их (институт наставничества) в ходе рыночного реформирования и пр. Существенным препятствием на пути благонаправленного взаимодействия государственных и частных структур на постсоветском пространстве является коррупция; и именно ее преодоление способно ознаменовать становление инновационной экономики в Украине. Таким образом, *экономическая модернизация в постсоветском обществе должна начинаться не с технологического, а с духовного возрождения*. В пользу сказанного свидетельствует и тот факт, что европейские инновационные проекты на сегодняшний день также не достигают желаемого уровня эффективной реализации. Так, во Франции с 2005 г., было организовано более 70 кластеров, на их поддержку выделяются огромные суммы госинвестиций; вместе с тем, по мнению экспертов, истинных "полюсов глобальной конкурентоспособности" здесь насчитывается всего пять-шесть [15, с. 75]. Следует признать, что наиболее перспективным направлением формирования институтов развития и диверсификации экономики в Украине (как и в мире в целом) остается не простое копирование зарубежного опыта, а участие в европейских и международных проектах по типу агломераций, технопарков и технологических платформ. В долгосрочной же перспективе актуальной повесткой дня является формирование специальных институтов развития.

Литература

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2011.

2. Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта // Проблемы прогнозирования. – 2009. – №2. – С. 3–29.

3. Мешков В. Государственные институты развития и диверсификации // Экономист. – 2011. – №1. – С. 42–54.

4. Стиглиц Дж. Ревущие девяностые. Семена развала / Пер. с англ. – М.: Современная экономика и право, 2005.

5. Всемирный экономический форум: рейтинг глобальной конкурентоспособности 2011–2012 // Электронный ресурс: http://gtmarket.ru/news/state/2011/09/07/3330

6. Черной Л. Нужны ли экономике России государственные корпорации? // Экономист. – 2011. – №4. – С. 3–9.

7. Госкорпорации в экономической стратегии России: к продолжению дискуссии в связи с «антигоскапиталистическими» установками федеральных властей // Российский экономический журнал. – 2011. – №3. – С. 3–20.

8. Институты развития Республики Казахстан // Электронный ресурс: http://www.kazembassy.by/econom/vnesh_econom.html.

9. Державний сектор і функції держави у період кризи / О.Й.Пасхавер, Л.Т.Верховодова, О.М.Кошик, К.М.Агеєва, Д.П.Згортюк. – К.: СПД Моляр С.В., 2009.

10. Господарський Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №18, № 19-20, № 21-22 із змінами, внесеними згідно із Законами України станом на 2011 рік.

11. Федулова Л.І., Тринчук С.В. Особливості державно-приватного партнерства в науково-технологічній та інноваційній сферах України // Стратегічні пріоритети. – 2011. – №1. – С. 85–93.

12. Механик А., Оганесян Т. Кто поедет на платформе? // Эксперт. – 2011. – №35. – С. 51–56.

13. Миндич Д. Хорошо выдержанные инновации // Эксперт. – 2011. – №41. – С. 71–75.

14. Миндич Д. Тройная спираль по-шведски // Эксперт. – 2011. – №35. – С. 58–62.

15. Медовников Д. Герань вместо Левенгука // Эксперт. – 2011. – №41. – С. 75.

3.3. О «ПЕРСОНАЛЬНОМ» ГОСУДАРСТВЕ В УКРАИНЕ*

Любой действующий общественный институт, будучи формой упорядочивания взаимоотношений между людьми, основывается на доверии, то есть взаимных ожиданиях каждого из субъектов тех или иных взаимодействий относительно не оппортунистического поведения со стороны соответствующих контрагентов. Нобелевский лауреат по экономике К. Эрроу характеризовал доверие как своеобразную смазку, обеспечивающую надлежащую работу общественного механизма [1, с. 23], то есть практикуемых в обществе институтов, или, по Д. Норту «правил игры» [2, с. 17], устанавливающих границы приемлемого поведения в тех или иных человеческих взаимодействиях. Поэтому утрата гражданами доверия к каким-либо существующим в обществе институтам, нарастание в этих управленческих устройствах дефицита соответствующей смазки приводит в конечном счёте к прекращению их действия. И государство в этом смысле не является исключением. Показательным примером, подтверждающим последний тезис, может служить распад бывшего СССР, произошедший вследствие того, что большинство населения данного государственного образования, в конце концов, полностью перестало доверять установленным в нём государством «правилам игры», то есть институциональным механизмам воспроизводства этого государственного образования, что, в свою очередь, положило начало «параду национально-государственных суверенитетов».

Поэтому, именно в доверии, вернее, в способе его институционализации, следует искать ответ на вопрос о секрете продолжающегося существования Украины как государственного образования. Ибо если поинтересоваться результатами многочисленных опросов общественного мнения в Украине относительно доверия населения страны к существующим в ней государственным институтам, то соответствующие цифры выглядят весьма удручающе. Не в последнюю очередь, именно вследствие крайне низких уровней соответствующих показателей опросов общественного мнения в Украине, страна стала фигурировать среди объектов наблюдения специалистов по несостоявшимся, провальным государственным образованиям. Как заявил в своем выступлении на IX-м заседании украинско-российского форума на тему «Вторая волна мирового кризиса. Перспектива укра-

* © В.П. Мельник, 2011

инско-российских отношений», состоявшемся в августе 2011 г., директор Института мировой экономики и международных отношений НАН Украины, академик НАН Украины Ю. Пахомов, «В ООН есть списки несостоявшихся стран. В одном списке 17 стран, в другом – 40 стран. И в обоих списках в качестве несостоявшейся страны присутствует Украина. Мне кажется, что дело не в каких-то переходящих факторах, дело не в каких-то неправильно взятых стратегиях. Дело в генетике украинского народа… То, что в генетике украинцев заложено негативное отношение к государству, это не просто логический вывод, это результат, и опросов тоже» [3].

Между тем, если бы показатели доверия к украинскому государству, которые демонстрируют опросы общественного мнения в Украине, соответствовали действительности, то это государство, наверное, уже бы не существовало. А дело в данном случае, как представляется, в том, что доверие к государству в Украине, которое измеряют социологи, касается его публичной деятельности. Но, как известно, существует и непубличная деятельность государственных агентов, которая пользуется доверием украинцев и не позволяет государству исчезнуть. Такую деятельность можно назвать «персональным государством». Думается, не будет слишком большим преувеличением, если сказать, что украинцы весьма заинтересованы в существовании феномена персонального государства, поскольку это не только чуть ли не единственный способ, позволяющий им «решать свои вопросы» с государством, но и один из самых доступных способов социализации. Наконец, такой порядок достаточно прост. Он не требует от украинцев ничего иного, кроме как умения налаживать знакомства с «нужными людьми». Персональное государство в Украине – это набор «нужных людей», которые решают личные вопросы населения страны с государством.

Объяснение наличию в Украине «персонального» государства, очевидно, следует искать в образе жизни украинцев. При этом необходимо обратить внимание на такое обстоятельство.

Общественная онтология в Украине, как представляется, обладает странным свойством: ее основные составляющие вроде бы существуют, но только если не задумываться о характере этого существования.

Общеизвестно, что в реальности все не так, как на самом деле. В реальности, например, в Украине есть общество, однако на самом деле общества как системы отношений, которая порождает государ-

ство и связана с ним органически, нет. То, что в Украине называется обществом, порождается тем, что называется государством, и не является тем обществом, которое описывается в трудах классиков социологии. В реальности государство и граждане в Украине существуют. Но на самом деле в стране нет государства в традиционном смысле этой дефиниции, равно как нет и граждан (не говоря уже о гражданском обществе). Либеральные экономисты считают, что в реальности в Украине нет экономики как стоимостного хозяйства и рынка как института, а нелиберальные экономисты считают, что и на самом деле никакого рынка не должно быть и что реальная экономика заключается в планировании и управлении материальными и финансовыми потоками. Считается, что в реальности в стране есть частный бизнес, но на самом деле этот бизнес может существовать лишь будучи встроенным в пространство административного рынка и его воспроизводство зависит от статуса собственников на этом рынке. В реальности средства массовой информации в Украине от имени народа ругают власть. Но на самом деле того, что называют (за рубежом) средствами массовой информации, в стране нет, а есть какое-то другое явление. Например, средства информации того, что считается властью. В реальности в стране есть власть, то есть то, что ругают СМИ. Но на самом деле украинская власть не имеет необходимых атрибутов: это не власть авторитета, не власть денег, не власть идеи, не власть силы, не власть права или обычая. На самом деле это какая-то иная власть, не такая, какую импортные политологи описывают в своих трудах. В реальности есть украинский народ, от имени которого говорят публицисты. Но на самом деле народа нет, а есть 46 миллионов человек, говорящих на русском и украинском языках и живущих в разных регионах страны. Народом их делает разве что телевизор. Если рассматривать в реальности оппозицию народ – власть, то оказывается, что власть принадлежит ТВ и проводному радиовещанию. В реальности телевизор и радиоточка – это источник власти и ее применение одновременно. А на самом деле все далеко не так просто.

Структура нашего языка, как представляется, не способна отразить отношения между реальностью и на самом деле. Люди живут одновременно и в реальности, и на самом деле, говорят об одном, делают другое, думают о третьем, причем корреляция между делами и думами зачастую невыразима в словах. В исключительных случаях мы можем выразить это соотношение через антонимы: если в реаль-

ности объявлена борьба с преступностью, то на самом деле сажать будут невинных; если объявлена экономическая реформа, то грядет грабеж; если впереди выборы, значит, выбирать не из кого; если провозглашают борьбу за справедливость, то будет иметь место рэкет, и пр.

Онтологическое единство и логическая несовместимость реальности и на самом деле порождают дискомфорт, когда слова не способны выразить в полной мере ни положения говорящего в структуре социального бытия, ни его отношения к этому бытию. Вероятно, от этого происходит и мучительный накал политико-философских дискуссий, когда один дискутант говорит о том, что есть в реальности, а другой ему возражает, что на самом деле все не так.

Раздвоенность придает жизни украинцев своеобразную авантюрность, от которой некоторые иностранцы впадают в ступор и из-за отсутствия которой эмигранты страдают ностальгией. Украинцы, которые не могут понять или принять эту онтологическую раздвоенность отечественного бытия и действуют так, как будто ее нет (назову их реалистами), чаще всего считаются дураками, или подлецами.

Реалисты не склонны обращать внимание на то, что есть и происходит на самом деле. Они уверены в том, что Украина при некоторой специфике – такая же страна, как и прочие. Они убеждены, что в ней есть государство, есть общество, есть экономика и народ, который стремится к демократии. И они действуют так, как будто все эти реалии есть. Их реальность действительно существует, но скорее как результат деятельности и ожиданий реалистов. А на самом деле эта реальность – лишь форма приспособления того, что есть на самом деле, к активности реалистов.

Импортные понятийные сетки, которые реалисты накидывают на украинскую жизнь, выхватывают в ней фрагменты, в чем-то похожие на традиционные и известные социально-экономические институты: на государство и общество, на город и село, на бизнес и экономику – но эти сетки в принципе не способны ухватить то, что есть на самом деле. Существующее на самом деле в принципе не может быть освоено в понятиях теорий, созданных для описания реальности. Поэтому то, что есть на самом деле кажется реалистам несуществующим, несущественным, не имеющим права на существование, в то время как реальность кажется общеизвестной и самодостаточной, хотя и недостижимой в наших условиях из-за привходящих обстоятельств.

Понятия, заимствованные из традиционных наук об обществе, формируют реальность слов и институтов, деятельность которых связана с актами речи. «Парламент» и «кабинет министров», «президент» и «правительство», «демократия», «авторитаризм», «регионы» и «прокуратура», «конституция» «политика» и «импичмент» – все это заимствованные слова, обозначающие то, что есть только в реальности.

Реальность в украинской жизни есть то, о чем можно говорить официально, причем говорить как о потенциальной возможности и как о цели деятельности: укрепление государства, развитие гражданского общества и личности, становление демократии – это возможные реальности для Украины.

На самом деле есть другой язык, собственно бытовой, и разговоры о сути дела возможно вести лишь на нем. Необходимость лингвистически одновременно существовать и в нормативной реальности, и на самом деле для непривычных к этому людей тягостна, и многие не смогли в полной мере овладеть искусством перехода от языка в реальности к языку на самом деле и наоборот.

Многослойность создает проблему действенности языка как социального явления, так как смысл произнесенных слов (социальных действий в реальности) слабо соотносится со смыслом действий на самом деле, который понятен без слов. Эта неразрешимость стала одной из основ для реанимации идеи «украинской специфики», «украинского национального характера», и т. д. Невозможность однозначно ответить на вопрос: «Что же действительно существует?» – носителями таких идей интерпретируется вне социальной эмпирии, вне онтологического единства реальности и на самом деле и их несомненной раздвоенности и неоднозначности.

Отношения между реальностью и на самом деле существенно ограничивают саму возможность реформирования страны. Ведь реформирование осуществляется в реальности, а на самом деле никакого реформирования нет, а есть что-то другое, невыразимое в языке тех теорий, которые лежат в основаниях реформ. Украинское государство в реальности продолжит реформы, а на самом деле люди будут по-прежнему считать реформы еще одной киевской аферой.

Нас не очень то интересует то, что существует в Украине в реальности и что описывается вполне, казалось бы, понятными дефинициями. Но зато привлекает внимание то, что есть на самом деле. Как представляется, то что происходит на самом деле можно и нужно

описать не менее внятно, чем описана реальность, но для этого необходимы совсем другие понятия, чем те, что используются для описания реальности. На наш взгляд, на самом деле в Украине существуют так называемые распределенный образ жизни как субститут общества и административный рынок как субститут государства, отношения между которыми можно уподобить отношениям между украинским государством и обществом в реальности.

В Украине сейчас около 17 миллионов домохозяйств, многие из которых имеют дачные и приусадебные участки, где они выращивают картошку, овощи, откармливают живность. Это означает, что большинство населения в стране ведет личное подсобное хозяйство, обустраивая свой быт и обеспечивая себя продуктами на зиму. Жизнь многих семей в Украине распределена между городской квартирой, дачей, погребом, сараем и гаражом. Назовем эту структуру обыденности украинцев «совокупным домом». В целом совокупный дом представляет собой относительно замкнутую структуру материализованных связей, внеэкономическую по природе, существующую помимо государства на самом деле и взаимодействующую не с государством, а с административным рынком.

Чаще всего семья в обычном городе имеет городскую квартиру, дом с участком земли (дачу) в пригороде или в селе, баню, погреб (сарай), где хранятся продукты питания, произведенные на «даче», автомашину (и гараж), основная функция которой обеспечивать связь между городской квартирой и дачей. Гараж может быть совмещен с погребом (сараем). В селе функции дома и дачи совмещены, и, кроме приусадебного участка, есть еще и покос, земля «под картошку», а также используемые на непонятных условиях лесные и речные угодья.

Даже если украинская семья достаточно обеспечена, чтобы не вести личного подсобного хозяйства, она все равно имеет дачу с баней и пристройками, в обустройство которой вкладывается существенная часть семейных ресурсов и на которой старшее и младшее поколения проводят практически все свободное время.

Старшее поколение многопоколенческой семьи все теплое время года работает на даче. Среднее поколение такой семьи работает в городе на производстве или в учреждении, государственном или частном, ведет свой бизнес. Работа по найму (а частично и предпринимательство), независимо от того, как она оплачивается, рассматривается членами семьи скорее как институт, обеспечивающий ресурсами

квартирно-дачное хозяйство.

Совокупному дому украинцев соответствует свой образ жизни, который назовём распределенным. Люди живут на два или более дома, и унитарная семья во многом существует только в реальности, в то время как на самом деле доминирует многопоколенческий тип семьи, распределенной по разным домам и дачам, но связанной в целое распределенным образом жизни. Существенная часть времени у всех групп населения Украины тратится на обслуживание совокупного жилья.

Города Украины летом пустеют, а магистральные дороги вечерами пятницы и воскресенья заполняются машинами, едущими на дачи и с дач. Вокруг городов на десятки километров простираются дачные зоны, в которых практически все местное население занято обслуживанием дачников, работающих на своих участках. Результатом их труда становятся заготовленные на зиму консервы, картошка и другие овощи, фрукты (там, где они растут). Эти заготовки осенью перемещаются в городские погреба и сараи, весной тара из-под заготовок вновь вывозится на дачи. Зима – это подготовка к дачному сезону, к огороду. Различение города и села при таком образе жизни теряет социологический смысл: существуя в реальности, города и села на самом деле слабо различимы.

Время людей, живущих распределенным образом жизни, постоянно заполнено работой: в городе они отрабатывают свое, после чего едут работать на дачи. Отдыха как института вообще не существует, вместо отдыха есть смена рода деятельности, или дачный загул с баней, водкой, дракой и другими развлечениями очень уставших людей. Поездки на курорт, туризм и прочие формы цивилизованного отдыха позволяют себе среднее и младшее поколения таких семей, возлагая на старших родственников все заботы о дачном хозяйстве на время отпуска.

Этот образ жизни свойствен всем социальным группам постсоциалистического украинского общества. «Новые украинцы», например, заработав деньги, поначалу практически так же, как и все бывшие советские люди, расширяли совокупный дом (покупали (или строили) квартиры, дачи и машины), превращали совокупный дом в самодостаточную реальность, в которой, как в крепости, можно пережить любые реформаторские усилия государства. Речь идет о квартире в столице страны или областном центре, загородном доме в их пригородах, вилле в Испании или Чехии, многочисленных погре-

бах-схронах (в роли которых выступают оффшорные банки и компании), где складированы деньги, драгоценности и активы, – во все это конвертировались «прихватизированные» сырье, материалы, оборудование, результаты деятельности партнеров по бизнесу и т. д.

Зарубежные банки и виды бизнеса рассматривались «новыми украинцами» прежде всего как места, в которые «родное» государство не сможет залезть, даже если очень захочет. Вывоз капитала и организация схронов были и остаются весьма актуальной проблемой и многих семей постсоветской Украины. Распределенность образа жизни в этой «категории граждан» достигалась разными экзотическими способами, такими как множественность гражданств и стран, где они владеют недвижимостью.

Распределенный образ жизни складывается из множества локальных общностей: общностей дачных электричек, гаражно-автомобильных, погребных, собственно дачных, со своими разными и часто своеобразными нормами. Это очень богатая возможностями социальная среда, в которой основаниями социальной стратификации стали такие отношения, как расположение дачи (Ницца, Испания или пригород Киева Конча-Заспа, например), подключенность к магистральным коммуникациям, тип автомашины, тип городской квартиры и т. п.

Те параметры, которые в реальности считаются стратообразующими, при распределенном образе жизни на самом деле оказываются малосущественными. Это относится к роду занятий, размеру официального дохода, социальному положению и происхождению, а также многим другим параметрам, лежащим в основе государственной статистики и управления.

На самом деле в Украине нет общества, политической жизни, оппозиции, политической элиты, средств массовой информации в строгом смысле этих слов. Решения украинской власти интересуют народ, живущий распределенным образом жизни, только в том случае, если они могут повлиять на этот образ жизни: тарифы на транспорт, энергоносители, цены на водку и курс доллара бурно обсуждаются в электричках и на дачных посиделках. При этом существенная часть событий, происходящих в реальности и представленных в том, что называется СМИ, интерпретируется в понятиях на самом деле как коммерческая активность политиков и других ньюсмейкеров, направленная на расширение своего совокупного дома и распределение образа жизни.

Несмотря на свою всеобщность, совокупный дом и распределенный образ жизни не существуют в реальности Украины. Их нет в статистике, нет в исследованиях политологов, фиксирующих только так называемый «летний спад политической активности» (вызванный, в частности, массовым оттоком населения на дачи и работой в личном подсобном хозяйстве) и ее весеннее-осенние обострения. В социологических исследованиях они присутствуют как побочные феномены, не становясь объектом прямого исследования.

Так как в Украине совокупное жилье и распределенный образ жизни в реальности не существуют, государство может воздействовать лишь на отдельные их элементы: манипулировать налогообложением и тарифами на услуги природных монополий, бороться с коррупцией и стихийной торговлей продукцией личного подсобного хозяйства и пр. Человека можно посадить, конфисковать имущество, но что бы государство ни предпринимало, все равно некоторые базовые элементы совокупного дома остаются вне его юрисдикции, что и есть конечная цель распределенного образа жизни украинцев.

Экономические критерии не применимы к распределенному образу жизни и совокупному дому просто потому, что экономика связана с реальностью, а на самом деле украинцам нужны гарантии выживания в их перманентном стремлении убежать от государства, и они готовы вкладывать в обеспечение этих гарантий свое время и деньги, практически не считаясь с издержками. Такой образ жизни украинцев представляет собой выбранную методом проб и ошибок стратегию отношений граждан с государством и производным от государства обществом. Эффективность этого образа жизни можно рассматривать как социальную эффективность, как защищенность от реформаторских усилий государства. Без преувеличения можно сказать, что в настоящее время эта эффективность весьма высока.

Как представляется, совокупный дом и распределенный образ жизни украинцев есть своеобразная форма эмиграции, то есть приспособление к внутренней экспансии государства и его стремлению подчинить себе обыденность. Бесконечная внутренняя экспансионистская активность государства, выраженная в репрессиях и административных ограничениях на жизнь, вынудила украинцев диверсифицировать среду обитания и «эмигрировать» в свои относительно замкнутые миры особняков, квартир, «дач», бань, гаражей, погребов и сараев и деятельности по их обслуживанию. Цена такой диверсификации весьма высока, ведь только вывезенные за границу деньги,

обращенные в недвижимость и другие активы, оцениваются в миллиарды долларов.

Оценить же инвестиции в миллионы дач вместе с их инфраструктурой и трудом по обслуживанию просто невозможно.

Содержание 20 лет существования постсоветской Украины можно описать как свободу в построении совокупного дома и свободу граждан в распределении своей жизни по отдельным «точкам».

Советские ограничения на строительство, на аренду земли и операции с ней практически исчезли в начале 1990-х годах, и вокруг городов за несколько лет выросли поселки коттеджей и дач.

Существенная часть сельских домов была перекуплена горожанами, которые часть ресурсов, «уведенных» у государства в ходе приватизации и экономической самодеятельности, вложили в создание распределенного дома и в его благоустройство.

Распределив свою жизнь между городской квартирой и дачей, украинцы стали спокойнее относиться к реальности, то есть к государству, его институтам и государственной службе. Они знают, что на самом деле государство им уже не опасно, а с теми государственными людьми, которые имеют к ним претензии, всегда можно договориться. Да и сами государственные люди, имеющие квартиры в городе и дачи в пригородах, живут точно так же, как и все другие, и им всегда и все можно объяснить, в том случае, если объяснение происходит на самом деле, а не в реальности.

Если распределенный образ жизни есть на самом деле другая сторона того украинского общества, которое существует в реальности, то государство можно сопоставить с административным рынком [4]. Можно сказать, что административный рынок порождает распределенный образ жизни как среду, в которой только и возможно выживание людей, находящихся в административно-рыночных отношениях, а распределенный образ жизни воспроизводит административный рынок как каркас своего собственного существования.

Административный рынок является неэксплицированной системой отношений между производящими и распределяющими субъектами плановой в прошлом экономики, которая продолжает существовать после смерти КПСС, Госплана и прочих институтов советской власти.

Административные рынки существует всегда и во всех социальных и политических системах, но обычно они локализованы в самих структурах власти, в тех местах, где принятие решения по распреде-

лению благ осуществляется исходя из статусных характеристик самих властных субъектов. Административные рынки существуют обычно как теневая сторона государственной деятельности, как форма согласования интересов в тех случаях, когда это по каким-либо причинам нельзя делать политическими или чисто административными методами. При построении всеобъемлющей и всепроникающей советской власти, то есть при разделении жизни на реальность и на самом деле, административный рынок как форма распределения и перераспределения благ стал самодовлеющим и самодостаточным. В реальности все другие формы социальной самоорганизации и организации, кроме советских, в ходе строительства социализма были ликвидированы вместе с людьми. Теневая (которая на самом деле) сторона согласования интересов стала основной, в то время как политическая и административная стороны (в реальности) стали фиктивными, прикрывающими те способы принятия решений, которые диктовал административный рынок.

Советская власть трансформировалась в реальность постсоветской Украины с ее институтами парламентаризма, президентства, демократии, свободы слова, а советский административный рынок трансформировался в украинский, где на самом деле идет торг между регионами страны и ее центром, между олигархами и региональными баронами, между олигархами и центральной властью, между бандитами и частными предпринимателями.

Суть отношений между реальностью и происходящим на самом деле за двадцатилетие существования постсоветской Украины ничуть не изменилась по сравнению с советским периодом её истории.

При этом понятия, которыми административно-рыночная власть описывает самое себя, определены только в реальности, в то время как административная торговля осуществляется на специфическом языке, в котором доминируют бытовой и криминальный диалекты – «крыша», «откат», «лавэ» и т. п.

Поэтому то, что происходит на самом деле, не может быть в принципе описано на языке реальности. Общеизвестно, что даже такая попытка описания, такая как гласность конца 80-х годов XX века, в немалой степени способствовала трансформации советской власти в сегодняшнюю украинскую реальность. Разрыв между описаниями того, что есть в реальности государства, и того, что происходит на самом деле, сейчас ничуть не меньший, чем во времена Л. Брежнева. За 20 лет в стране сформировалось очень богатое возможностями

пространство административного торга, в котором любые проблемы распределенного образа жизни могут быть решены тем или иным способом, начиная от социальной дискредитации или физической ликвидации «недоговороспособного» субъекта и «отката» в форме пакета акций «интересного» предприятия до института решения всех проблем в бане, на рыбалке (охоте) и т. п. В реальности Украины идут реформы государственного управления и экономики, информационные войны, выборы, а на самом деле идет административная торговля между различными субъектами политических и экономических процессов. Правила этой торговли общеизвестны и составляют содержание неэксплицированного общественного договора, унаследованного Украиной от СССР: «Мы делаем вид, что работаем, вы делаете вид, что нам платите».

На самом деле украинцы работают, обслуживая свой совокупный дом, и платят тому, от кого действительно зависят. Мучительная торговля с деятелями административного рынка составляет в какой-то мере суть социальных отношений в стране. Иногда эти отношения сугубо коммерческие, как в случае с инспекторами ГАИ, сотрудниками пожарной охраны и санэпидемстанции. Гораздо же чаще эта торговля не кодифицирована, и в каждом конкретном случае приходится оговаривать размер «налога» на деятельность и формы его оплаты.

Люди, живущие на самом деле, органически не способны делиться с государством. Они рассматривают государство как субстрат для своей «настоящей» жизни. Но эти же люди сполна платят тем, кто для них персонифицирует силу на самом деле, – рэкетирам или чиновникам, выступающим в роли рэкетиров. Государству платится только за то, что каким-то образом представлено в реальности: за дом, землю, автомашину – за то, что нельзя или трудно спрятать.

Очень трудно найти в Украине людей, которые бы жили не совсем так, как большая часть населения, и не распределяли бы свой образ жизни в пространстве. Пребывать одновременно в реальности государства, но жить на самом деле есть специфическая отечественная форма социальной стабильности. Потеря определенности хотя бы в одном срезе этого бытия чаще всего приводит к социальной деградации. Значительное количество бомжей в городах является тому примером. Думается, что еще нескольким поколениям украинцев предстоит жить и в реальности, и на самом деле. Слишком глубоко зашло это расслоение, став органическим и закрытым для рефлексии.

Кое-кто из украинцев и сейчас живет вполне неплохо, но жалуется на то, что живет не так, как хотелось бы, что-то мешает. Конфликт между реальностью и на самом деле проявляется в том, что частному бизнесу мешает государственный бизнес, гражданам государства мешают государственные институты, общественным деятелям – общество, политикам – политические партии и организации и т. д. Украинцы на самом деле делают свой бизнес и обустраивают собственные жизненные пространства, а в реальности борются со своими зеркальными отражениями и никак не могут их одолеть.

Бесконечные попытки государства соединить реальность и на самом деле и создать условия для того, чтобы люди имели дело непосредственно с государством, а не с функционерами административного рынка, никогда не были успешными и даже во многом способствовали развитию и диверсификации административного рынка.

И дело не в чиновниках, а в структуре жизни, разделенной на то, что есть в реальности государственного устройства и что есть на самом деле. За эту разделённость приходится платить как государству, так и его гражданам. С другой стороны, благодаря этой разделённости Украина еще существует, несмотря на плачевное состояние экономики страны.

В реальности шли какие-то экономические реформы, укреплялась демократия, формировались независимые СМИ, были инфляция, финансовая стабилизация, унизительные поиски внешних источников финансирования того, что существует на самом деле. А на самом деле украинцы вне зависимости от чинов и званий выстраивали совокупный дом и распределяли свой образ жизни в пространстве и во времени, для того чтобы понадежнее от реальности спрятаться.

Попытки изменить содержание существующего в Украине общественного договора, отделить реальность от на самом деле затронут интересы всех социальных групп и в принципе материальные основы распределенного образа жизни, что чревато ростом социальной напряженности. Сужение сферы административной торговли приведет к тому, что с чиновниками станет невозможно «договориться», и надо будет решать вопросы в реальности, что не в интересах ни чиновников, ни простых граждан.

С другой стороны, невозможно разделить реальность государственного устройства и жизнь на самом деле любыми действиями и со стороны реальности, и со стороны на самом деле. Эти попытки напоминают стремление найти «другую» сторону поверхности ленты

А. Мебиуса. Украинское на самом деле существует только в нашей реальности и наоборот. Укрепление государства и формирование властной вертикали в реальности означают дальнейшую диверсификацию административного рынка на самом деле. Разделение бизнеса и власти в реальности означает потенциальное исчезновение и того, и другого и возникновение на самом деле того, что можно назвать анархией, и т. п.

Попытки реформирования, предпринимаемые сейчас украинским государством в реальности, пока не анализируются его гражданами с той точки зрения, насколько эти реформы затронут совокупное жилье и распределенный образ жизни. Можно предположить, что реализация намеченных в Украине реформ сделает экономически невозможным воспроизводство совокупного дома и ведение распределенного образа жизни, то есть реальность поглотит то, что есть на самом деле. Поскольку этого не может быть по определению, постольку реформирование в этом направлении просто бессмысленно.

Политические последствия реформирования, если оно будет осуществляться в конфронтационном (относительно на самом деле) стиле, невозможно предусмотреть, поскольку будут затронуты не только материальные основы выживания подавляющей части населения страны, но и способ осмысления реальности – то, что делает Украину. Украинский распределенный образ жизни функционирует так, чтобы ограничивать вмешательство государства в бытование его граждан, он выполняет функции гражданского общества, таковым не являясь. Именно этот образ жизни, как представляется, является тем, что нейтрализует реформаторские усилия уже многие годы. В то же время только благодаря постсоветским реформам этот образ жизни стал тем, чем является.

В рамках этого образа жизни каждый украинец имеет своё «персональное» государство из знакомых ему чиновников и «людей со связями». То есть взаимоотношения здесь сугубо персонифицированы. Прежде чем что-то предпринять в отношениях с государством украинцы поднимают телефонную трубку и пытаются выяснить, кто из их знакомых обладает необходимыми связями. После этого, снабженные необходимым паролем люди направляются на встречу с конкретными чиновниками. Когда мы говорим «чиновник», то не обязательно имеется в виду госслужащий. Чиновник – это тот, кто организует коммуникацию. Все украинцы выступают в роли чиновников, когда помогаем другим людям «решать вопросы». Каждая житейская

проблема создает ситуативные цепочки задействованных для ее решения людей. Каждая проблема создает свое ситуативное персональное государство. В Украине нет государства украинцев, есть совокупность персональных государств каждого украинца. Поясним. Когда люди имеют дело с классическим государством, то речь идет о функции. Неважно, как зовут того человека, который решает их вопросы. Важно, что он является функцией его решения. В персональном же государстве инспектор Иван Иванович совсем не то же самое, что инспектор Петр Петрович. Да и функция его не имеет особого значения, важен статус, который позволяет выбирать ему ту или иную функцию. То есть, в персональном государстве ситуация, когда для того, чтобы «отмазать от ментов» своего знакомого вы обратитесь не в милицию, а к знакомому стоматологу, является скорее правилом, чем исключением.

Понятно, что чиновники не только пассивно ждут, когда к ним придут за помощью, но, прежде всего, сами создают ситуации, когда без них невозможно обойтись. Можно совершенно точно утверждать, что деятельность по оказанию персональных услуг является основной деятельностью госслужащих, иначе бы за должности министра с зарплатой в 2 тыс. долларов не давались бы взятки в десятки (а поговаривают и в сотни) тысяч. На деятельность, которая интересует всех граждан просто не остается времени.

Почему персональный характер государства в Украине остается не замеченным? Труднее всего заметить то, что является привычным и необходимым порядком вещей. В случае персонального государства все еще хуже. Оно выглядит как способ адаптации и плод личных и независимых усилий каждого отдельно взятого человека, участвующего в отдельно взятой цепочке, а не как неизбежный и единственно возможный способ отношений, которым пользуются все в Украине. «Мы приспособились и ладно» – думают эти люди. С качеством «общей» власти, да и с политикой в широком смысле, все это для них не связано.

Конечно, именно государство ставит гражданина в условия, когда у него не остается альтернативы. Кроме того, оно надежно защищено от граждан организацией политической системы. Выборы, как многие сейчас наконец-то убедились, почти никак не влияют на поведение правительства и уж, совершенно точно, не являются способом передачи ему общественного заказа на деятельность, необходимую всем. Но, тем не менее, подчеркнём, что именно граждане явля-

ются главным источником и движущей силой персонального государства. Система пока что всех устраивает, так как позволяет «решать вопросы».

Отметим важную деталь, возникающую из-за персонального характера государства. Очевидно, что госслужащие могут быть «работниками» наших персональных государств только потому, что имеют формальные должности в государстве и соответствующие полномочия, по идее предназначенные для решения общественных задач. Персональный характер предоставления услуг делает эти формальные полномочия весьма специфическими. Украинское государство всеми силами стремится к тому, чтобы они охватывали все возможные сферы деятельности и максимально широко трактовались. Это делает практически невозможным использование этих полномочий по назначению – в качестве инструментов общественной деятельности. То есть, вещи, предназначенные для свободного использования каждым, в Украине можно применять только индивидуально установленным образом после контакта с чиновником. Имея возможность произвольного применения, создания и трактовки норм, чиновник использует их для «узаконивания» решений, принимаемых в интересах отдельных лиц.

Следующей проблемой, разрушительно влияющей на социальную среду, является конвертация обязательств. Подавляющее большинство услуг в персональном государстве производится бесплатно. Нет, конечно паспортистка в ЖЭКе получит свою коробку конфет, но что получают те пять человек, которые организовывали встречу заказчика и клиента? Они получают обязательства. Обязательства являются главным предметом обмена в рамках административного рынка и именно они являются основой статуса.

Интересно, что деньги в обычной экономике – это тоже обязательства. Только, если можно так выразится, обязательства исчисленные. В денежной экономике мы получаем строго определенное, известное количество денег за работу. Эти обязательства мы конвертируем в товары или услуги, имеющие четко выраженное количественное ценовое выражение. Деньги, пожалуй, самый общественный из всех институтов, они максимально обезличены. В персональном государстве обязательства существуют только между участниками процесса. Они, напротив, максимально персонифицированы. Именно здесь находится один из самых важных моментов в механизме административного рынка. Думается, что если бы участники цепочки в

персональном государстве платили друг другу деньгами, оно не смогло бы существовать. Прейскурант не совместим с этой системой. Персональный характер обязательств делает совершенно произвольной их последующую конвертацию. Именно этот момент является наиболее важным и именно он делает систему такой привлекательной для индивидуального наследования и такой разрушительной для общества. Конвертация зависит от персоны, от ее статуса и личных качеств. Вряд ли вы сможете конвертировать обязательства за услугу, о которой вас «попросил» генеральный прокурор. Да и приятель может позабыть, что вы «отмазали» его от армии. Конечно, люди возвращающие обязательства, считаются порядочными. Но тем, кто этого не делает, нельзя предъявить претензии. В денежной экономике всегда можно сказать на сколько «бабок» вас «кинули». Здесь – нет. Таким образом, административный рынок способствует утверждению того жлобства, в котором пребывают украинцы. Кроме того, система, в которой конвертация обязательств негарантированна, заставляет ее участников набирать максимально возможное количество обязательств на всех возможных направлениях, то есть, работать на расширение и поддержание системы.

Ну и конечно же, персональное государство и административный рынок разрушительно влияют на денежную экономику. Думается, не нужно объяснять, что они искажают рыночные сигналы. И дело даже не в коррупционном налоге и упущенной прибыли. На наш взгляд, существует еще одна, более важная, но пока что труднообъяснимая деталь. Она состоит в том, что деньги – предмет из другой экономики, где обязательства имеют исчисленный характер и количество денег выражает размер этих обязательств. Произвольная конвертация персональных обязательств в деньги разрушает денежную систему на очень глубоком уровне. Если можно так выразиться, она сбивает денежную линейку. Соответственно, разрушается обычный, классический рынок, который эти деньги обслуживают. Экономика, в которой персональные обязательства составляют значительную часть, больна генетически.

Для создания в Украине классического государства необходима национализация персонального государства. Помимо либерализации экономики (государство нужно гнать оттуда поганой метлой) эта задача включает в себя, по сути, создание нового государства с заранее известными полномочиями, приспособленного для того, чтобы решать проблемы, в разруливании которых заинтересованы все.

Литература

1. Arrow K. I. The Limits of Organization. – N. Y.: Norton, 1974. – 86 p.
2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала, 1997. – 190 с.
3. Академик Пахомов: Украина – страна несостоявшаяся. – Режим доступу: http://delo.ua/opinions/akademik-pahomov-ukraina-strana-nesostojavshajasja-162721/
4. Кордонский С. Г. Рынки власти: Административные рынки СССР и России. – М.: О.Г.И., 2000. – 240 с.

3.4. ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИКА В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ*

Постсоциалистическая трансформация экономик на постсоветском пространстве ярко проиллюстрировала определяющую роль институциональной среды в функционировании рыночных механизмов. В течение 1990-2000-х гг. в большинстве постсоветских стран (Россия, Украина, Казахстан и др.) неоднократно ставились задачи, связанные с реализацией институционального проекта по формированию универсальных правил игры рыночного типа.

В 1990-е годы в основе программ реформ практически во всех постсоветских странах лежали принципы «Вашингтонского консенсуса». В институциональном плане они базировалась на стратегии импорта формальных институтов. Предполагалось, что унифицированные по требованиям глобальных рынков формальные правила игры обеспечат успешную трансформацию экономики на рыночных принципах. Однако на практике рыночная трансформация сопровождалась серьезными издержками и привела к неоднозначным результатам. Очевидным стал факт, что частная собственность и конкуренция сами по себе не обеспечивают ни рационального выбора, ни эффективного взаимодействия хозяйствующих субъектов.

Неудачи первого этапа рыночных реформ привели к тому, что в различных странах стали разрабатываться различные по направленности институциональные проекты. Спектр этих проектов простирался от усиления роли государственного регулирования и ограничения рыночных механизмов (например, в Белоруссии) до ещё более радикальной ориентации на рыночные преобразования и ускоренное сближение с Западом (примером может служить Украина). В РФ при сохранении формальной ориентации на формирование либеральной модели экономики произошло существенное усиление государственного вмешательства в экономику, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Однако опыт 2000-х годов показал, что все постсоветские страны, несмотря на возникшие различия в траекториях институционального развития пока не решили центральную проблему формиро-

***© С.Н. Левин, 2011**

вания эффективной и работоспособной институциональной системы, которая обеспечивала бы модернизацию экономики и её переход на инновационный путь развития. Это проявляется в сохранении общих для всех проблем, снижающих эффективность экономики и создающих серьезные барьеры для инновационного развития. К числу таких проблем относятся:

1. Неэффективность государства как субъекта развития, связанная как с организацией государственной власти и государственной службы, так и с отсутствием механизмов его диалога о приоритетах развития с представителями бизнеса (особенно малого и среднего) и со структурами гражданского общества.

2. Рентоориентированное поведение бизнеса, его ориентация не на технологические инновации, а на распределительную активность путем сращивания с властью.

3. Дифференцированное отношение представителей органов власти к бизнесменам, основанное на персонифицированном взаимодействии и выдаче преференций отдельным представителям бизнеса.

4. Высокий уровень коррупции, которая в значительной степени является производной от трех вышеуказанных проблем.

По существу весь комплекс проблем связан со сложившимися взаимосвязями между экономической и политическими подсистемами общества, между экономическими и политическими рынками (рынками власти). Характер этих взаимосвязей определяется содержанием и специфическими особенностями конституционных институциональных изменений на постсоветском пространстве. *Предметом анализа в данной статье являются формирующиеся конституционные правила, определяющие характер взаимодействия государства и экономики в современной России. Именно на «конституционном» уровне институциональной организации экономики четко проявляется её неразрывная связь с политической сферой, с государством как важнейшим носителем властного ресурса*.

Речь идет об институтах конституционного уровня, в совокупности образующих «хозяйственную конституцию». При характеристике конституционных институтов необходимо выделять два взаимосвязанных аспекта. Во-первых, они «конституируют» экономических субъектов, определяя их иерархию и распределение между ними прав на принятие фундаментальных решений и участие в контроле за исполнением этих решений. Во-вторых, с процедурной стороны, конституционные институты выступают как «правила принятия правил»,

поскольку определяют порядок принятия ординарных (неконституционных) правил и содержат правила и процедуры пересмотра существующей хозяйственной конституции. Эти правила всегда закрепляются с использованием властного ресурса и определяют порядок доступа к нему экономических субъектов.

Российское государство в процессе конституционных институциональных изменений

Постсоветская трансформация выступила как процесс конституционных институциональных изменений. Конституционные институциональные изменения выступают как базовая характеристика особого состояния экономической системы, позволяющая говорить о её переходном характере. *С институциональной точки зрения переходная экономика – это экономика, в которой происходит смена конституционных правил, определяющих базовые параметры институциональной среды.* Эта ситуация возникает либо в ходе модернизации традиционного общества, либо в случае кризиса ранее сложившихся в экономике конституционных правил, когда возникает необходимость в переопределении прав экономических субъектов. Формирующаяся специфика экономических порядков на постсоветском пространстве является результатом «страновых» особенностей хода конституционных институциональных изменений.

Подход к анализу рыночной трансформации постсоветской экономики России с позиции «конституционной экономики» представлен прежде всего в ряде работ В. Мау[1]. В то же время в этих работах четко прослеживается нормативная ориентация на обоснование сделанного отечественными реформаторами выбора в пользу формирования либеральной хозяйственной конституции. Такая ориентация не позволяет в полной мере показать весь спектр реально существующих альтернатив институционального развития я и объяснить причины сохранения устойчивого разрыва между формальной и реальной хозяйственной конституцией современной российской экономики. Поэтому эта проблема нуждается в комплексном исследовании, не привязанным жестко к определенным теоретическим моделям, содержащим нормативные представления о желаемом «конечном пунк-

[1] См.: Мау В. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики – М.: Ad Marginem, 1999. – С. 70-80.; Мау В. Российские экономические реформы глазами западных критиков // Вопросы экономики. 1999. №11-12.; Мау В. Экономика и революция: уроки истории // Вопросы экономики. 2001. - №1.; Арон Л. Идеи революции и революционные идеи // Вопросы экономики. – 2005. - №11. – С.137-144. и др

те» движения[2]. При это особое значение имеет анализ причин того, что роль и место российского государства в современной российской экономике качественно отличается от либеральной модели «малого» государства «невидимой руки» [3].

По мнению автора при оценке данной проблемы необходимо исходить из характеристики «исходного пункта» развития, учитывая значимую роль «эффекта исторической обусловленности развития». В роли такого исходного пункта выступает *советская экономическая система, базирующаяся на хозяйственной конституции государственно-патерналистского типа.* Система распределения прав собственности на активы в советской экономике строилась на основе *монопольного закрепления за государством статуса единственного полноправного субъекта этих отношений. Советское государство являлось собственником основных неодушевленных факторов производства и обладало окончательными полномочиями по их использованию.* На этой основе государство принимало решения о передаче предприятиям новых капитальных активов, перемещало уже имеющиеся и решало, как использовать амортизационный фонд. При реализации государством функций собственника активов оно делегировало часть правомочий другим субъектам, выступающим звеньями иерархически организованной агентской цепочки. По ступеням этой иерархической лестницы были рассредоточены властно-распорядительные функции с правом распоряжения определенным ресурсным потенциалом. Основными элементами механизма централизованного государственного управления выступали: централизованное директивное планирование, фондирование материальных ресурсов, централизованная тарифная система, монополия внешней торговли.

По существу, государство стремилось реализовать право неогра-

[2] См., например: Левин С.Н. Формирование конституционных правил в экономике России – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2007. – 263.

[3] Frye T., Shleifer A. The Invisible Hand and the Grabbing Hand // American Economic Review. 1997. May (NBER. Working Paper 5856 // http://papers.nber.org/papers/W5856.pdf.); Фрай Т., Журавская Е. Рэкет и общественные блага: роль регулирования // Научные труды РЕЦЭП. Вып. 4. Август 1998. (Адрес в Сети на сайте Российско-европейского центра экономической политики (РЕЦЭП): http://www.recep.ru/pdf's/r1998w04.pdf.); Фрай Т. Коррупция в Польше и России // Электронный журнал ЮСИА. Т. 3. Ноябрь 1998 г. (Адрес в Сети: http://usinfo.state.gov/journals/ites/1198/ijer/frye.htm.); Руки, которые нас обирают (сводный реферат) // "Экономическая теория преступлений и наказаний" №4 // Теневая экономика в советском и постсоветском обществах" (Адрес в Сети http://corruption.rsuh.ru/magazine/4-1/n4-18.shtml

ниченной собственности на государственное предприятие и его ресурсы, контролируя распределение и использование не только постоянных, но и переменных факторов производства. При этом оно как принципал сталкивалось с растущими агентскими издержками, обусловленными асимметрией информации, стимулирующей оппортунистическое поведение управленцев[4]. Однако необходимо отметить, в советскую экономическую систему были встроены, причем на конституционном уровне институциональной организации, механизмы, ограничивающие оппортунистическое поведение управленцев. Важнейшее значение имело двойная агентская цепочка, обеспечивающая перекрестный контроль над экономикой на всех уровнях. Речь идет о том, что от центра советского государства ответвлялись два организационных дерева: партаппаратчики и агенты многоуровневой управленческой бюрократии (центральные экономические органы – ведомства – предприятия). На всех уровнях партийные органы осуществляли надзор над хозяйственной бюрократией, в том числе через подбор кадров. Эти две агентские цепочки во многих случаях дополнялись третьей, в лице спецслужб и правоохранительных органов, осуществлявших обширные контрольные функции в экономике, особенно в период 30-50-х годов XX века. Такая система управления оказывается весьма эффективной при следующих условиях: (1) когда конечная продукция обладает сравнительно малым числом качественных параметров; (2) когда процесс изготовления товара включает малое число стадий по вертикали; (3) когда имеет место значительная экономия на масштабе на уровне предприятия; (4) когда технология производства не требует горизонтальных связей между предприятиями[5].

Переход к освоению сложных факторов производства, усложнение качественных параметров конечной продукции, выдвижение на роль локомотива роста отраслей, для которых характерно наличие разветвленных горизонтальных внутриотраслевых и межотраслевых связей (машиностроение, приборостроение, предприятия тонкой химии), рост значения сферы услуг объективно подрывали эффектив-

[4] См.: Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Пер. с англ. под ред. В.С. Катькало, Н.П. Дроздовой. СПб.: Издат. Дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005. – С. 459-471.; Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. – М.: Дело, 2001. – С. 356 – 364. и др.

[5] Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. – М.: Дело, 2001. – С. 359.

ность системы административного централизованного управления. Это создало на втором этапе развития советской экономической системы условия для реализации управленцами и работниками своих частных интересов, достигаемых через расширение оппортунистического поведения. Возможности для этого создавались институциональными изменениями, которые вели к постепенному «размыванию» государственно-патерналистских конституционных правил. Механизмом этих изменений выступил бюрократический (административный) рынок.

Необходимо отметить, что советская система хозяйствования всегда представляла собой синтез командных отношений и административных торгов. Однако на втором этапе её развития отношения второго типа стали, по сути, доминирующими. Анализ бюрократического (административного) рынка как системы «товарных» и властных трансакций был проведен такими исследователями, как В. Найшуль, П. Авен, В. Широнин, Е. Гайдар, С. Кордонский и др.[6]. Эта система строилась на иерархических торгах. Основные аргументы вышестоящего органа в рамках такого торга, находившиеся в его распоряжении - инструменты властной мотивации и права на распоряжение ресурсами. Аргументы предприятия и ведомства: адекватная экономическая информация о ресурсах и потребностях, а также контроль над реальным процессом производства.

Система вертикальных торгов дополнялась нелегальными, легализуемыми или легальными горизонтальными торгами – обменами между организациями. По мере роста и усложнения экономики и увеличения заявок в верхних эшелонах власти возникла настоящая управленческая «пробка», и распределение ресурсов с помощью вертикальных торгов становилось все более затруднительным. Поэтому значение горизонтальных обменов непрерывно росло.

При этом бюрократический рынок может быть охарактеризован как обмен не только, и не столько материальными ценностями, но и властью, подчинением, правилами и исключениями из них. Это означает, что его важнейшими особенностями являются:

---

[6] См.: Найшуль В. Либерализм и экономические реформы // МЭ и МО.-1992.-№8.; Авен П., Широнин В. Реформа хозяйственного механизма: реальность намеченных преобразований // Известия СО АН СССР. Сер. Экономика и прикладная социология. 1987.№3.-С.32-41; Шаталин С., Гайдар Е.Т. Экономическая реформа: причины, направления, проблемы - М., Экономика, 1989. -С.20-48.; Гайдар Е.Т. Экономические реформы и иерархические структуры /Ответ. ред. С.С.Шаталин. - М.: Наука, 1989.; Кордонский С.Г. Рынки власти: административные рынки СССР и России. М.: ОГИ, 2000. и др.

1. Сращивание политических и экономических торгов при решающей роли торговли властным ресурсом (это следствие политизации экономики, когда основная масса не только общественных, но и частных благ производилась в рамках централизованно управляемого государственного хозяйства).

2. Статусным неравенством участников торгов и преобладанием статусной конкуренции. Важнейшей целью всех участников является борьба за укрепление своих статусных позиций, что расширяет реальные возможности смягчения бюджетных ограничений (эти особенности столь существенны, что позволяют другим исследователям рассматривать эти отношения не столько как рынок, сколько как специфическую модификацию редистрибутивных и реципрокных отношений, образующих систему «кланового социализма»)[7].

Бюрократический рынок, в отличие от классического политического рынка, выступает преимущественно не как источник новых конституционных правил, а как механизм разрушения существующей хозяйственной конституции (см. табл**.** 1[8]).

Таким образом, развитие по пути бюрократического рынка с присущими ему механизмами статусной конкуренции означало постепенное разрушение государственно-патерналистских конституционных правил. Это выражалось в возникновении и усилении устойчивого разрыва между нормативной (закрепленной в формальных нормах) и реальной моделью институциональной организации экономики. При сохранении формальных конституционных норм государственно-патерналистского типа происходило постепенное движение от «экономики государства» через этапы «экономики ведомств» и «экономики предприятий» в направлении «экономики физических лиц»[9]. Постепенно воспроизводилась ситуация многоуровневой и сегментированной экономической и социальной структуры общества. Оно превращалось в совокупность сетевых структур корпоративно-кланового типа, пронизывающих формально единую государст-

[7] См., например: Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). Под ред. д.э.н., проф. Р.М. Нуреева. Серия «Научные доклады», № 124. М.: Московский общественный научный фонд, 2001. – С. 306-310.

[8] См.: Общественно-договорные механизмы формирования социально-экономических моделей рыночной экономики / М.В. Курбатова, С.Н. Левин, Е.В. Гоосен и др.; под ред. М.В. Курбатовой; Кемеровский госуниверситет. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2005. – С. 79.

[9] См.: Клейнер Г. Современная экономика России как «экономика физических лиц» // Вопросы экономики.- 1996..- №4.- С.81-95.; Левин С.Н. Доходы - частные, издержки – общественные // ЭКО – 2000. - №2.- С. 69 - 73.

венную иерархию. Происходившее при этом перетекание экономической власти к хозяйственной номенклатуре предприятий и ведомств означало, что, формально оставаясь агентами, управляющие все больше превращались в принципалов, контролирующих наибольший объем прав собственности на ресурсы. В результате при формальном господстве государственной собственности большая часть правомочий оказалась сосредоточенной в руках номенклатуры предприятий и ведомств, а также трудовых коллективов и местных органов власти.

Таблица 1

Сравнительная характеристика бюрократического и политического рынков

	Политический рынок	**Бюрократический рынок**
Субъекты рынка	Избиратели, политические партии, группы давления	Различные группы интересов в рамках формально единой административной иерархии
Тип институциональных соглашений	Преимущественно легальный между субъектами, которые выступают как носители прав собственности (принципал – индивид, а политические партии и государство – его агенты)	Как правило, внелегальный и статусный (между неравноправными субъектами)
Модель хозяйственного поведения	Чем более конкурентен и консенсусен рынок, тем ближе к эффективному распределены права собственности. Это приводит к установлению жестких бюджетных ограничений	Происходит размывание формально сохраняющейся государственной собственности путем внелегального присвоения прав собственности «группами интересов». Закрепляются мягкие бюджетные ограничения, причем степень мягкости различна для разных групп интересов, через рост статуса происходит их смягчение.

Перерастание постепенного размывания советских государственно-патерналистских правил в их ускоренный распад было во многом спровоцировано избранной в период перестройки моделью реформирования. Представляется, что существовала теоретическая возможность эффективной реализации авторитарным государством конституционных институциональных преобразований в экономике, направленных на формирование хозяйственной конституции рыночного типа (примером чего является современный Китай). Однако условием реализации такого варианта является сохранение традиционных агентских сетей в партаппарате и в силовых структурах. Однако вышедшая из под контроля властей политическая либерализация привела к их разрушению. В результате была резко ослаблена политическая ось, на которую опирался народнохозяйственный организм, то есть централизованная партийная система назначений и контроля. После этого экономические процессы стали быстро принимать неуправляемый характер. Особо отрицательное значение имело нарастающее противостояние между союзным центром и республиками, которые взаимно блокировали проведение друг другом сколько-нибудь осмысленной экономической политики. На переходные процессы в экономической системе наложился кризис государственности, завершившийся распадом Советского Союза.

Специфика сложившейся во второй половине 1991 г. в России ситуации, в отличие от восточноевропейских стран и ряда бывших республик СССР, заключалась в отсутствии общепризнанной идеологии и национально ориентированных реформаторских сил. Распад СССР означал фактически отпадение от России обширных территорий, исторически входивших в ее состав, при этом руководство РФ выступало во многом под «антиимперскими» лозунгами (в условиях традиционно «имперского» характера российской государственности такая ориентация носила, в значительной мере, антигосударственный характер). Таким образом, радикальная политическая ориентация руководства РФ по существу усиливала слабость традиционных административных рычагов, обусловленную распадом союзных управленческих структур.

В этих условиях ведущей тенденцией трансформации институциональной организации экономики оставалась бюрократическая либерализация. Суть её заключалась в модификации отечественного административного рынка в направлении ослабления роли центральных властных структур и демонтажа системы вертикальных плано-

вых торгов. Господствующим типом взаимосвязей остается статусная конкуренция. Сохраняется реальное неравноправие различных субъектов хозяйствования. Единая административно-иерархическая лестница замещается многослойной системой финансовых и неформальных связей экономических структур с органами власти различного уровня и группировками мафиозного типа. Вместо приватизации экономики происходила приватизация государства, означавшая частичную утрату им способности выполнять свою функцию представителя «общественных» интересов, превращение его в орудие построенных на слиянии бизнеса и власти закрытых сетевых структур корпоративно-кланового типа. Речь идет о специфическом варианте «захвата государства» бизнесом, причем особенностью отечественных бизнес-структур являлась их изначальная встроенность во властные отношения.

В то же время процессы бюрократической либерализации и спонтанной приватизации, разрушая существующие конституционные правила, не вели к появлению новой системы конституционных правил. Это было обусловлено самой природой бюрократического рынка. Субъектами его выступают узкие по составу и рентоориентированные по своим целевым функциям специальные группы интересов, деятельность которых направлена на размывание прав собственности и закрепление за собой индивидуальных привилегий, обеспечивающих смягчение бюджетных ограничений.

Таким образом, в отечественной экономике в начале 90-х годов XX века возникла ситуация, которую можно определить как конституционную анархию, когда права отдельных субъектов хозяйствования оказались зависимыми от произвольных действий располагающих властным ресурсом распределительных коалиций. В то же время необходимость поддержания минимальных условий, необходимых для выживания экономики и общества, требовала сохранения элементарных механизмов координации на общенациональном уровне. В условиях институционально сегментированного и локализованного общества традиционным способом его интеграции стало согласие на подчинение, пусть и в достаточно ограниченных рамках, решениям правящей группы, контролирующей центральную власть в стране. Такое согласие выступало практически единственной общенациональной формой имплицитного социального контракта, обеспечивающего выполнение «слабым» государством традиционных функций интегратора экономики и общества.

Таким образом, несмотря на свою «слабость» возникшее в процессе распада Советского Союза российское государство сохранило традиционно авторитарный характер. Реально оно контролировалось достаточно узкой по составу «правящей группой», которая представляла себя в качестве силы, призванной осуществить либеральные реформы и вернуть страну в сообщество «цивилизованных» стран. Целью реализуемого ими проекта являлось формирование конституционных правил либерального типа, предусматривающих основополагающую роль частной собственности в общей системе прав собственности и переход к модели «малого» государства, ограничивающего свои функции поддержанием макроэкономической стабильности, защитой прав собственности и мерами адресной социальной поддержки малоимущих.

Российское государство как субъект институциональной трансформации характеризовалось сочетанием таких характеристик, как слабость, авторитаризм и ориентация на телеологический тип преобразований, предполагающий ускоренное достижение выбранного конечного пункта движения. В роли такого «образца» выступала идеальная модель рыночной экономики и гражданского общества (параметры этой модели задавались на основе определенных идеолого-теоретических представлений неоклассического типа)[10]. При этом слабость и авторитарный характер российского государства сочетались со слабой экономической и социальной структурированностью населения и его низкой способностью к самоорганизации. В этих условиях в роли конкурирующих акторов выступали преимущественно элитарные по составу специальные группы интересов, сложившиеся в рамках советской партийно-хозяйственной номенклатуры и примыкающих к ней групп (определенной части интеллигенции, представителей новых коммерческих структур, возникших в ходе перестройки). В результате сформировались следующие основные особенности, характеризующие процесс конституционных институциональных изменений в России:

1. Элитарный, более конкретно «номенклатурный» характер основных акторов, активно использующих свои статусные преимущества для того, чтобы добавить к власти собственность. Показательно в этом плане, что Е.Т. Гайдар писал о том, что борьба шла между двумя вариантами: «обмена власти на собственность», означающего

[10] См., например: Дискин И.Е. Хозяйственная система России: проблемы институционального генезиса // Общественные науки и современность, 1998 - №4 - С. 5-18.

шаг вперед к открытому рынку и номенклатурным капитализмом, построенном на прибавлении к власти собственности[11]. При этом его утверждение о том, что «с началом настоящих реформ (1992 г.) этот обмен повернул на другой, рыночный путь»[12], не представляется серьезно обоснованным.

2. Признание основными акторами формального верховенства правящей группы, контролирующей центральную власть при одновременной ориентации на частичную приватизацию ими как силовыми предпринимателями функций государства.

3. Сохранение формального единства страны позволяло правящей группе реализовывать свои проекты трансформации экономики и общества в форме реформ. Реформаторы при этом выступили в качестве специальной группы интересов, характерной особенностью которой являлась достаточно заметная роль идеологических установок в целевой функции. Не имея широкой общественной поддержки, они встали на путь соглашений с другими узкими по составу, но политически влиятельными специальными группами интересов, включая их наиболее влиятельных представителей в состав правящей группы. В процессе того, как правящая группа укрепляла свои позиции, приобретая при этом более «гибридный», идеологически неоднородный характер, явно проявился двойственный характер установок и механизмов, сплачивающих её в единое целое. С одной стороны, идеологические установки и, в меньшей степени, практические действия правящей группы отражают ориентацию на нормативную модель «благонамеренного диктатора» (хотя при этом различные фракции расходятся в своей трактовке общественных интересов), а с другой, она выступает в роли коллективного «оседлого бандита».

В этих условиях правящая группа пошла по пути ускоренного принятия новой Конституции, которая была призвана формально закрепить и легитимизировать её представления о целях социально-экономической трансформации и механизмах их достижения. По своему содержанию Конституция 1993 года ориентирована на формирование либеральной экономики и общества под авторитарным контролем победившей правящей группы, позиционирующей себя как «благодетельного диктатора». Либеральная ориентация россий-

[11] Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. Как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян. – СПб.: Норма, 1997. – С. 151-169.

[12] Там же. – С.164.

ской Конституции наиболее четко проявляется в отказе от возложения на частную собственность общественных обязательств при жесткой регламентации условий её отчуждения в пользу государства (ст. 35). При этом для самих реформаторов либеральной ориентации очевидно несоответствие конституционных норм сегодняшнему состоянию российской экономики и общества. Последовательное изложение их подхода к данной проблеме было дано В. Мау, который пишет о двух подходах к трансформации действующего Основного закона: «С одной стороны, путь пересмотра либеральных оснований документа, приближения его к социально-экономическим реалиям сегодняшнего дня, носящих в значительной мере антилиберальный, антиконкурентный, дирижистский характер. С другой стороны, укрепление и развитие тех принципов функционирования социально-экономической жизни, которые изложены в 1 главе Конституции 1993 года. По нашему мнению, именно второй путь является предпочтительным с точки зрения стратегических интересов страны – интересов как экономических, так и политических»[13]. По сути, здесь излагается содержание институционального проекта, нацеленного на продвижение к либеральной экономике и обществу. Однако очевидно, что его несоответствие социально-экономическим реалиям резко ограничивают возможности его поддержки на демократически организованном политическом рынке. Этим объясняется встраивание в Конституцию механизмов авторитарного контроля в виде президентской власти с чрезвычайно широкими полномочиями. Особый статус президента закрепляется фактической невозможностью его легального отстранения от власти, поскольку ст. 93 содержит практически невыполнимые условия реализации процедуры импичмента. Власть российского президента реально ограничена главным образом сроком пребывания у власти и формально ненаследственным характером передачи этой власти преемнику. В литературе сложившийся политический режим характеризуется понятиями, подчеркивающими своеобразное сочетание демократических и авторитарных начал: «гибридная форма правления», «дуалистический режим», «протодемократия», «президентская демократия», «направляемая демократия» и др.[14] С позиции экономического анализа политики система «на-

[13]Мау В. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики – М.: Ad Marginem, 1999. – С.185.

[14]См.: Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов – М.: Изд.дом ГУ ВШЭ, 2005. – С. 300-301.

правляемой демократии» означает закрепление автономии правящей группы во главе с президентом по отношению к другим субъектам властных торгов (политических и бюрократических).

Таким образом, формальное закрепление в Конституции либеральных принципов организации экономики и общества (гл. 1-2) отражало не социально-экономические реалии и не целевые функции широких групп интересов, а преобладающие установки правящей группы на реализацию либеральной модели преобразований. Соответственно, появление формальных конституционных правил не означало возникновения реальной хозяйственной конституции либерального типа. Однако были созданы формальные рамки для трансформации бюрократического (административного) рынка советского типа в политический рынок. Выборный характер формирования законодательных и исполнительных органов власти, многопартийность и свобода деятельности общественных организаций, достаточно высокий уровень децентрализации придавали «рынкам власти» форму легальных политических торгов между формально равноправными субъектами.

Степень реальной трансформации внелегального и ориентированного на получение индивидуальных и групповых привилегий бюрократического рынка в систему взаимосвязанных и ориентированных на формирование эффективной системы прав собственности политических рынков определялась наличием экономически и политически самостоятельных субъектов, способных стать активными акторами институциональных изменений. Вариант решения проблемы формирования таких акторов, избранный отечественными реформаторами, базировался на идее ускоренного разрушения взаимосвязи власти и собственности на путях массовой и максимально быстрой приватизации. В емкой форме эту установку выразил Е.Т. Гайдар: «Россию у номенклатуры нельзя, да и не нужно отнимать силой, её можно «выкупить». Если собственность отделяется от власти, если возникает свободный рынок, где собственность все равно будет свободно перемещаться, подчиняясь закону конкуренции, это и есть оптимальное решение. Пусть изначально на этом рынке номенклатура занимает самые сильные позиции, это является лишь залогом преемственности прав собственности»[15]. При этом особую надежду ре-

[15] Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. Как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян. – СПб.: Норма, 1997. – С. 153-154.

форматоры возлагали на то, что действующие в условиях конкуренции частные собственники создадут массовый спрос на право. Речь в данном случае идет как об их ориентации на активное использование в экономике либеральных формальных норм, так и о коллективных действиях на политическом рынке, направленных на дальнейшее совершенствование этих норм и практики их применения. Это означало бы постепенное превращение формальных конституционных правил либерального типа в реальную хозяйственную конституцию.

Таким образом, по замыслу реформаторов *массовая приватизация должна была сыграть решающую роль в разделении экономической и политической сфер, формировании относительно самостоятельных экономических и политических рынков*. Однако полученные результаты не оправдали этих надежд. Во-первых, «слабое» российское государство вынуждено было идти на постоянные «сделки» с узкими по составу, но влиятельными группами интересов, выступающими как распределительные коалиции. При этом уход государства из экономики приводил к переходу контроля над источниками доходов в руки корпоративно-клановых групп, построенных на слиянии бизнеса и владельцев силовых и административных ресурсов (легальных и внелегальных)[16]. Во-вторых, не произошло формирования субъектов спроса на либеральные формальные нормы. В роли потенциального субъекта рассматривался, прежде всего, развивающейся бизнес. Однако в сложившихся условиях высокие издержки коллективного действия для большинства предпринимателей, а тем более для других групп населения, по существу блокировали становление широких групп интересов, способных стать субъектами конкурентного политического рынка. В этих условиях узкие по составу группы интересов, обладающие устойчивыми экономическими и политическими преимуществами, оказались заинтересованными в ослаблении государственной защиты прав собственности, поскольку извлекали существенные выгоды из передела активов в свою пользу[17].

В результате вместо планируемого разделения экономических и политических рынков произошла трансформации советского адми-

[16] См., например: Левин С.Н. Доходы – частные, издержки общественные. Институциональные основы «экономики физических лиц» в России // ЭКО. - 2000. - №2. - С. 72-73.

[17] См., например: Сонин К. Институциональная теория бесконечного передела. – Вопросы экономики. –2005. - №7. – С.4-18.

нистративного рынка в постсоветский политико-бюрократический (политико-административный). Основные экономические, политические и социальные взаимоотношения в стране стали осуществляться через систему политико-бюрократического рынка[18], где господствуют неформальные нормы, носящие локальный и персонифицированный характер. Политико-бюрократический рынок базируется на сети «статусных» по характеру и внелегальных по форме неявных контрактов между государством и другими субъектами. В связи с тем, что на российском «гибридном» политико-бюрократическом рынке отсутствует представительство большинства граждан, представленное на нем меньшинство получают возможность в широких масштабах извлекать политическую ренту. По сути, по замечанию А.А. Яковлева, в 1990-е гг. была воспроизведена структура «административного торга» советского времени, с приданием ей рыночных внешних форм, а так же с поправкой на резко возросшую самостоятельность региональных элит и появление бизнес-элиты[19].

Субъектами возникшего «гибридного» по форме и содержанию политико-бюрократического рынка выступают: государство (в лице «правящей группы»), крупный бизнес, федеральная и региональная бюрократия[20]. *«Правящая группа»* – это группа «экспертов», которая представляет собой «высшее звено» бюрократии (наследника советской номенклатуры). Под экспертной группой понимается некая группа высшего руководства страной, рассматривающая себя в качестве лиц владеющих информацией о потребностях большинства населения и способных формулировать цели и пути развития страны.

Крупный бизнес был «наделен» «правящей группой» собственностью на активы и возможностью использовать в своих интересах административный ресурс в обмен на неявные обязательства политической поддержки и выполнение ряда функций по поддержанию экономической и социально-политической стабильности в стране (сохранение «избыточной» занятости, внутренних цен на ресурсы на уровне ниже мировых, участие в перекрестном субсидировании ком-

[18] См.: Кордонский С. Рынки власти: Административные рынки СССР и России. – М.: ОГИ, 2000. – 240 с.

[19] См.: Яковлев А.А. Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России/ Препринт WP4/2004/01. – М.: ГУВШЭ, 2004. – 60 с.

[20] См.: Левин С.Н., Соколова А.А. Проблемы общественного договора в экономических теориях государства // Общественно-договорные... – С. 68-86.

мунальных тарифов и ряд других). Таким образом, предпринимательская олигархия сосредотачивает в своих руках подавляющую массу ресурсов собственности, а «правящая группа» – властные и иные полномочия, способные прямо или косвенно содействовать приращению данных ресурсов. И та и другая группы, владея уникальными по своей сути ресурсами и являясь практически монополистами, использует их для получения политической ренты. Что, по замечанию С.П. Перегудова, ведет к разгулу коррупции и внедрению ее в сердцевину отношений между представителями власти и олигархическими группами[21].

Бюрократия (включая представителей силовых и правоохранительных структур), в обмен на лояльность и выполнение определенного минимума общественно необходимых функций, получила возможность «приватизировать» часть государственных функций и путем «продажи» административного ресурса реализовывать свои частные интересы.

В результате возникла многоярусная система внелегальных политико-административных «торгов» между бюрократией и представителями бизнеса, в первую очередь, крупного. Поскольку административный ресурс является по своей природе специфическим, логичным стало движение от разовых коррупционных сделок в форме взяток к формированию устойчивых «сетевых» взаимосвязей между определенными группами бюрократии и бизнеса. Бюрократия выступает как распределитель различных льгот и преимуществ, которые необходимы отдельным лицам (фирмам). Последние, в обмен на распределение упомянутых льгот в их пользу, готовы передать первым некоторые блага, представленные в денежной или других формах. При этом следует отметить разницу в процессе обмена между бюрократией и крупным бизнесом и бюрократией и малым бизнесом. В первом случае речь идет преимущественно о «поиске» ренты с обеих сторон, так как крупный бизнес платит за реально предоставляемые блага. Во втором же случае имеет место «вымогательство» ренты со стороны бюрократии, когда эти доходы извлекаются не путем предоставления каких-либо реальных благ малому бизнесу, а под угрозой принятия решений, которые еще более ухудшат положение последнего.

Специфическое место в этой системе взаимосвязей занимают *ре-*

[21] Перегудов С.П. Корпоративный капитал и институты власти: кто в доме хозяин? // Полис, 2002, №5.

гиональные органы власти. С одной стороны, они выступают по отношению к государству как часть бюрократии, взаимодействующая с ним на общих с федеральными структурами принципах. С другой стороны, они сами являются «правящей группой», выступающей центром регионального политико-бюрократического рынка.

В свою очередь, население, малый и средний бизнес, менеджеры и работники предприятий выступают в качестве подчиненных элементов региональных и производственных сообществ, делегирующих основные права их «центральным элементам».

В результате возникла ситуация встроенности государства в сегментированное институциональное пространство, выступающее как совокупность лишь частично пересекающихся закрытых социальных сетей, представляющих собой локальные сообщества, построенные на персонализированных связях, базирующихся на принципах социальной близости того или иного рода (прежде всего «производственных» и территориальных). Центральные элементы этих сообществ, выступают как «хозяева» интегрированных бизнес-групп («олигархи») и территорий (руководители региональных властных структур). При этом само государство характеризуется высокой степенью фрагментации и приватизации. Это не позволяет государству эффективно выполнять как либеральные функции агента-гаранта, реализуемые в рамках модели невидимой руки, так и агента развития, выступающего в качестве помогающей руки. В России в течение 1990-х годов сложилась ситуация, когда государственные структуры выступали преимущественно в качестве грабящей руки[22]. Это формировало структуру стимулов, делающих ориентацию на перераспределительный тип предпринимательской деятельности более привлекательным по соотношению издержки-выгоды, чем продуктивное предпринимательство.

Российское государство: от фрагментации 1990-х к властной вертикали 2000-х. Результаты и перспективы

Достигнутая на рубеже 1990–2000-х годов макроэкономическая стабилизация, выразившаяся в преодолении финансового кризиса и переходе отечественной экономики к восстановительному росту, выдвинула на первый план проблемы фундаментальных институцио-

[22] См.: Просветов И. Монополия без названия // Компания. Октябрь 2004. - №38. – С.27-31.; Радаев В.В. Коррупция и формирование российских рынков: отношения чиновников и предпринимателей // Мир России. – 1998. - №3. – С.57-90. и др.

нальных и структурных реформ. В предшествующий период при провозглашенной ориентации на формирование либеральной хозяйственной конституции федеральные власти на практике преимущественно обслуживали спонтанные процессы бюрократической (номенклатурной) либерализации. В начале 2000-х укрепившая свои властные и финансовые позиции правящая группа стала позиционировать себя как субъекта, ориентированного на проведение фундаментальных социально-экономических преобразований. Соответствующие ориентиры федеральных властей выразились в тот период в постановке ими проблем пересмотра социального контракта[23]. Идея заключения нового социального контракта как основы ускорения модернизации экономики была вброшена в общество во время работы над экономической программой президента России. При этом понятием «социальный контракт» был объединен комплекс проблем легитимизации в глазах общества предложенных государством конституционных правил либерального типа. В рамках реализации данного проекта на федеральном уровне был принят ряд мер направленных на либерализацию условий хозяйствования и снижение легальных издержек ведения бизнеса. Среди этих мер выделяется пакет документов по дебюрократизации экономики и решения, направленные на снижение налоговой нагрузки. В тоже время действенность проводимых либеральных реформ оказалась весьма ограниченной. При формальной ориентации на внедрение правил либерального типа спецификация прав собственности, как в частном секторе, так и внутри государственного сектора осуществлялась в формах, не гарантирующих реальную исключительность этих прав. Сохранение возможностей избирательного применения административного ресурса и централизация контроля над финансовыми потоками и наиболее прибыльными активами выступает важнейшим условием поддержания и укрепления статусных преимуществ правящей группы на политико-бюрократическом рынке.

По отношению к крупному бизнесу государство выступило как субъект, на неформальной основе являющийся верховным владельцем прав собственности на формально приватизированные активы. Перераспределение реальных прав собственности в пользу государства осуществлялось путем ужесточения хозяйственного законода-

[23] См.: Общественно-договорные механизмы формирования социально-экономических моделей рыночной экономики / М.В. Курбатова, С.Н. Левин, Е.В. Гоосен и др.; под ред. М.В. Курбатовой; Кемеровский госуниверситет. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2005. – С.5-6.

тельства (особенно касающегося соблюдения налогового законодательства) при усилении неопределенности в сфере прав собственности и избирательном характере правоприменения. Анализ тенденций этой политики государства по отношению к корпоративному сектору позволил А. Радыгину сделать вывод о развитии по пути формирования «государственного капитализма для своих» (речь идет о тесном переплетении элементов классического государственного капитализма и «капитализма для своих»)[24]. Особенностью этой модели является сочетание следующих элементов:

- значительное расширение сферы применения стандартных элементов государственного предпринимательства как компонента обеспечения национальных интересов. Примерами этого служили: укрепление ведущей роли контролируемых государством компаний в нефтегазовом секторе (возвращение государству контрольного пакета акций «Газпрому» при поглощении им «Сибнефти», приобретение «Роснефтью» «Юганскнефтегаза»); создание госкорпораций, которые заняли особо прочные позиции в сфере ВПК и др.;
- создание благоприятных условий функционирования узкого круга лояльных, в том числе частных компаний, заслуживших репутацию «государственников»;
- применение избирательных селективных мер в отношении влиятельных экономических субъектов, которые не вписываются в выстраиваемую модель (типичным примером здесь служат события вокруг ЮКОСа);
- асимметричность целей и методов воздействия. Поставленные и преимущественно обоснованные цели – возврат активов, ликвидация схем налоговой оптимизации, возврат центров прибыли в Россию реализуются с помощью мер воздействия, формально не относящихся к данным вопросам. По существу, государство воздействует на крупных собственников как физических лиц, демонстрируя им «условный» характер их прав, в том числе с помощью применения принципа «собственность в обмен на свободу».

Т.о. при провозглашаемой ориентация на модель государства «невидимой руки», предполагающую разграничение экономических и политических рынков и ограничение в коммерческом секторе роли

[24] Радыгин А. Россия в 2000-2004 годах: на путях к государственному капитализму? // Вопросы экономики - 2004. -№4.- С.42-65.; Радыгин А.Д. Институциональные компоненты экономического роста: несколько уроков из опыта России 1990-2000-х гг. // Модернизация экономики и выращивание институтов: в 2 кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин; Гос. ун-т- высшая школа экономики. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. – 1 кн. – С. 163-165.

властных структур выполнением функций «государства защищающего» данные либеральные нормы использовались избирательно, встраиваясь в неформальные практики, построенные на сращивании экономических рынков и «рынков власти», при определяющей роли гибридного политико-бюрократического рынка. Модификация отношений на нем связана с резким укреплением переговорных позиций правящей группы. В период олигархического капитализма 1990-х годов в обмен на финансовую и организационную поддержку, обеспечивающую удержание политической власти, высшая государственная бюрократия передала контроль над экономикой (основными активами и финансовыми потоками) крупному бизнесу. Соответственно, преобладали практики «захвата» и «приватизации» государства бизнесом. На новом этапе федеральное государство стало активно восстанавливать свой контроль над бизнесом, причем в формах, однотипных неформальным практикам, ранее укрепившимся в регионах.

С другой стороны, проводимые федеральными властями меры по укреплению властной вертикали базировались не только на использовании административных рычагов (создание федеральных округов, отмена выборности руководителей субъектов федерации населением и т.п.), но и на централизации финансовых ресурсов. Федеральное правительство, решая проблему балансирования государственного бюджета, перетянуло в центр более устойчивые налоги и снизило долю региональных и местных бюджетов в консолидированном бюджете. При этом поступления в региональные и местные бюджеты от налогов, в отношении которых региональные и местные власти могут хоть как-то влиять на базу или ставку (так называемых «собственных» налогов), покрывают менее 40% расходных потребностей региональных бюджетов и лишь порядка 13% расходных потребностей местных бюджетов[25]. Это означает, что так называемые собственные доходы субъекта федерации или муниципалитета на самом деле таковыми не являются. Речь идет преимущественно все о тех же отчислениях от федеральных налогов, которые каждый год могут пересматриваться и пересматриваются. Фактически федеральная власть одной рукой наделила нижестоящие уровни власти функциями и полномочиями, а другой рукой существенно ограничила установленные центром источники их легального финансирования. При этом

[25] Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. – М., 2003. – С. 30.

федеральные органы власти, сохраняя и расширяя свой контроль над потоками доходов и наиболее прибыльными активами, одновременно в рамках курса на либерализацию постоянно стремились (особенно до недавнего времени) сократить бюджетные расходы федерального уровня. Однако свертывание обязательств государства в условиях неспособности негосударственных субъектов и нижестоящих органов власти принять на себя эти функции подрывает экономическую и социально-политическую стабильность в стране. В результате органы власти на разных уровнях вынуждены возвращаться к решению этих проблем, но уже в рамках серой зоны, увеличивая квазифискальную нагрузку на бизнес[26].

Такая финансовая политика укрепляет переговорные позиции федеральной власти по отношению к региональным властным структурам по двум направлениям:

Во-первых, усиливается их зависимость от дотаций федерального бюджета, что расширяет возможности проведения правящей группой политики «дискриминирующего» монополиста на федеральном политико-бюрократическом рынке (стимулирование или покупка лояльности).

Во-вторых, создает возможности избирательного применения права, поскольку принуждение бизнеса к дофинансированию территорий может быть в зависимости от ситуации расценено и как стимулирование социальной ответственности бизнеса и как форма коррупции (способ «кошмаривания» бизнеса).

Таким образом, укрепление позиций федеральных властей не привело к преодолению сегментированности экономики и появлению легитимных универсальных правил игры. Федеральная власть при нормативной ориентации на формирование конституционных правил либерального типа, реально выступает в экономике как верховный «хозяин», заинтересованный в укреплении своего контроля над нижестоящими «хозяевами» территорий (руководителей региональных органов власти) и «производственных» корпоративных структур (владельцами и менеджерами общенациональных по масштабу деятельности частных и государственных компаний). Это означало по сравнению с ситуацией 1990-х годов определенное продвижение по

[26] См.: Левин С.Н, Курбатова М.В. Сетевые взаимосвязи российского бизнеса // Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя. Часть II. Российские домохозяйства / под ред. Р.М. Нуреева. – Гл. 10. – М.: Московский общественный научный фонд, 2010. – С. 91 – 117.

пути институциональной реинтеграции экономики, связанной с возникновением более устойчивой иерархии региональных и «производственных» корпоративных структур. Однако сохранение высокой степени персонализации отношений и устойчивого рассогласования формальных и неформальных правил при ведущей роли последних четко свидетельствуют о незавершенности процесса конституционных институциональных изменений. При этом принципиально значимым является то, что существующая конфигурация правил создает серьезные барьеры для роста эффективности экономики. Это ярко проявилось в уязвимости российской экономики перед лицом мирового финансово-экономического кризиса.

На современном этапе развития федеральные власти предпринимают очередную попытку решения проблемы формирования эффективных рыночных механизмов. Президент Д. А. Медведев в острой форме поставил вопрос о необходимости модернизации отечественной экономики. Программа модернизации развивает положения ранее озвученной президентом стратегии четырех «И», среди которых центральное место занимают институциональные преобразования. Однако предлагаемый федеральными властями институциональный проект направлен на формирование универсальных правил игры либерального типа, которые призваны обеспечить формирование благоприятного делового климата, стимулирующего инвестиционную и инновационную активность частного бизнеса. В этой связи возникает вопрос об эффективности и достаточности предлагаемого подхода. Опыт предшествующего развития показывает высокую степень опасности сохранения «порочного круга», когда квазиприватизация сменяется квазинационализацией, а олигархический и государственный капитализм выступают как разные полюса единой по своему «конституционному» основанию системы, базирующейся на сращивании власти и собственности, гибридных политико-бюрократических рынках.

Литература

1. Frye T., Shleifer A. The Invisible Hand and the Grabbing Hand // American Economic Review. 1997. May (NBER. Working Paper 5856 // http://papers.nber.org/papers/W5856.pdf.)

2. Авен П., Широнин В. Реформа хозяйственного механизма: реальность намеченных преобразований // Известия СО АН СССР. Сер.

Экономика и прикладная социология. – 1987. – №3.

3. Арон Л. Идеи революции и революционные идеи // Вопросы экономики. – 2005. – №11.

4. Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива. – М., 2003.

5. Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. Как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян. – СПб.: Норма, 1997.

6. Гайдар Е.Т. Экономические реформы и иерархические структуры /Ответ. ред. С.С.Шаталин. – М.: Наука, 1989.

7. Дискин И.Е. Хозяйственная система России: проблемы институционального генезиса // Общественные науки и современность, 1998 – №4.

8. Клейнер Г. Современная экономика России как «экономика физических лиц» // Вопросы экономики. – 1996. – №4.

9. Кордонский С.Г. Рынки власти: административные рынки СССР и России. – М.: ОГИ, 2000.

10. Левин С.Н, Курбатова М.В. Сетевые взаимосвязи российского бизнеса // Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя. Часть II. Российские домохозяйства / под ред. Р.М. Нуреева. – Гл. 10. – М.: Московский общественный научный фонд, 2010.

11. Левин С.Н. Доходы – частные, издержки общественные. Институциональные основы «экономики физических лиц» в России // ЭКО. – 2000. – №2.

12. Левин С.Н. Формирование конституционных правил в экономике России – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2007.

13. Мау В. Российские экономические реформы глазами западных критиков // Вопросы экономики. 1999.

14. Мау В. Экономика и революция: уроки истории // Вопросы экономики. – 2001. – №1.

15. Мау В. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики – М.: Ad Marginem, 1999.

16. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов – М.: Изд.дом ГУ ВШЭ, 2005.

17. Найшуль В. Либерализм и экономические реформы // МЭ и МО. –1992. –№8.

18. Общественно-договорные механизмы формирования социально-экономических моделей рыночной экономики / М.В. Курбато-

ва, С.Н. Левин, Е.В. Гоосен и др.; под ред. М.В. Курбатовой; Кемеровский госуниверситет. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2005.

19. Перегудов С.П. Корпоративный капитал и институты власти: кто в доме хозяин? // Полис, 2002, №5.

20. Просветов И. Монополия без названия // Компания. Октябрь 2004. – №38. – С.27-31.

21. Радаев В.В. Коррупция и формирование российских рынков: отношения чиновников и предпринимателей // Мир России. – 1998. - №3.

22. Радыгин А. Россия в 2000-2004 годах: на путях к государственному капитализму? // Вопросы экономики – 2004. –№4.

23. Радыгин А.Д. Институциональные компоненты экономического роста: несколько уроков из опыта России 1990-2000-х гг. // Модернизация экономики и выращивание институтов: в 2 кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин; Гос. ун-т- высшая школа экономики. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. – 1 кн.

24. Руки, которые нас обирают (сводный реферат) // "Экономическая теория преступлений и наказаний" №4 // Теневая экономика в советском и постсоветском обществах" (Адрес в Сети http://corruption.rsuh.ru/magazine/4-1/n4-18.shtml

25. Сонин К. Институциональная теория бесконечного передела. – Вопросы экономики. –2005. – №7.

26. Фрай Т. Коррупция в Польше и России // Электронный журнал ЮСИА. Т. 3. Ноябрь 1998 г. (Адрес в Сети: http://usinfo.state.gov/journals/ites/1198/ijer/frye.htm.)

27. Фрай Т., Журавская Е. Рэкет и общественные блага: роль регулирования // Научные труды РЕЦЭП. Вып. 4. Август 1998. (Адрес в Сети на сайте Российско-европейского центра экономической политики (РЕЦЭП): http://www.recep.ru/pdf's/r1998w04.pdf.)

28. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Пер. с англ. под ред. В.С. Катькало, Н.П. Дроздовой. СПб.: Издат. Дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005.

29. Шаталин С., Гайдар Е.Т. Экономическая реформа: причины, направления, проблемы – М., Экономика, 1989.

30. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. – М.: Дело, 2001.

31. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). Под ред. д.э.н., проф. Р.М. Нуреева. Серия «На-

учные доклады», № 124. М.: Московский общественный научный фонд, 2001.

32. Яковлев А.А. Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России/ Препринт WP4/2004/01. – М.: ГУВШЭ, 2004.

3.5. РЕНТООРИЕНТИРОВАННОЕ ПОВЕДЕНИЕ КАК НОРМА В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ УКРАИНЫ*

Анализ институциональной среды нашего общества показывает значительные качественные и количественные изменения в ее составе. Отметим, что эти изменения проходят довольно стремительно. Но правомерно возникает вопрос, все ли эти изменения носят позитивный характер и способствуют становлению гражданского общества в Украине. К сожалению, мы должны констатировать тот факт, что часть институтов и норм в лучшем случае являются неэффективными, а в худшем значительно тормозят развитие нашего государства. Одной из негативных норм, которые закрепились в нашем обществе, является рентоориентированное поведение. Такое поведение присуще большинству наших сограждан.

Рентоориентированное поведение – это деятельность, направленная на захват привилегированного положения и уменьшения конкуренции через систему незаконно полученных преференций.

Проблема рентоориентированного поведения рассматривается теорией ренты в рамках более общей теории общественного выбора. Основателем теории ренты принято считать Г. Таллока. В своей классической работе «The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft» он рассмотрел три отдельных, но связанных между собой феномена. Первый – поиск тарифов и квот. Заключается в том, что фирмы, которые занимаются внешнеэкономической деятельностью, затрачивают реальные ресурсы (в Украине, как правило, денежные средства в твердоконвертируемой валюте) для установления выгодных тарифов и квот. Второй – поиск монополий. Средства растрачиваются для создания монополий или их поддержания. В этом случае речь идет не о природных монополиях, а экономических, которые создаются путем принятия ограничительных законодательных актов. Третий – присвоение (воровство). Здесь имеется в виду незаконное присвоение прав других лиц. В каждом из этих случаев происходит растрата ресурсов в попытке получить прибыльный трансфер. Все расходы в этих случаях являются потерей ресурсов для общества, так как средства направлены не на производительные цели. Сам термин «поиск ренты» был введен А. Крюгер в 1974 году. В ее работах впервые были оценены убытки общества, связанные с выпуском лицен-

***© В.В. Волошенюк, Н.И Литвиненко, 2011**

зий на импорт в Индии и Турции. Следует отметить, что первыми были оценены потери общества от монополий. Количественный метод оценки этих потерь был впервые разработан американским экономистом А. Харбергером, так называемый «треугольник Харбергера». Кроме того, разработана количественная оценка потерь общества от присвоения бюджетных средств. Модель была разработана Катцем и Розенбергом и уточнена при помощи корреляционно-регресионного метода Д. Демирбасом[1].

Значительный вклад в понимание механизма и причин функционирования рентоориентированного поведения внесли Р. Таллисон и Дж. Бьюкенен. Они отмечают, что поиск ренты – это расходование редкостных ресурсов для захвата искусственных трансфертов. Сами по себе трансферты только перераспределяют ресурсы и являются игрой с нулевой сумой. Но те затраты, которые понесены на получение этих трансфертов, являются потерями общества[2].

В своих работах ученые-экономисты приходят к выводу, что на интенсивность и масштабы поиска ренты влияет институциональная структура общества. Наибольшее влияние оказывает институт собственности. Также отмечается, что в развитых странах со сложившейся институциональной структурой потери в целом менее разорительны для общества, чем в развивающихся странах, в которых все еще идут процессы ее формирования.

Проблему поиска ренты рассматривали также известные экономисты России – Р. Нуреев, А. Заостровцев, Л. Полищук, А. Хиллман. В среде украинских экономистов исследованием теоретических аспектов рентоориенторованного поведения занимается В. Дементьев. Однако следует отметить отсутствие работ, посвященных количественному анализу потерь общества от поиска ренты в Украине.

Проблема рентоориентированного поведения, его масштабов и последствий является актуальной не только для стран, в которых активно проходят трансформационные процессы, но и для развитых. Иллюстрацией этому могут служить данные исследования, прове-

---

[1] Tullock G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.gmu.edu

Tullock G. The fundamentals of rent-seeking [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.gmu.edu

Demirbas D. Rent-seeking in developed and developing countries: cross section and time series studies. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.inomics.com

[2] Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.economicus.ru

денного Д. Демирбасом в 20 странах за период с 1974 г. по 1994 г. Он оценил размеры поиска ренты и потери общества от манипуляций с бюджетными средствами. Результаты анализа приведены в табл.1[3].

Таблица 1

Средние показатели «поиска ренты» и потерь благосостояния общества за 1974-1994 гг.

Страны	Среднее значение, %		Стандартное отклонение, %	
	Рента	Потери	Рента	Потери
Развитые страны	2,73	0,89	0,84	0,48
Развивающиеся страны	7,71	2,46	2,34	1,34

Из таблицы 1 видно, что в развитых странах потери общества и размеры ренты от манипуляций с бюджетными средствами практически в три раза ниже, чем в развивающихся. Такие результаты Д. Демирбас связывает с тем, что развитые страны имеют сложившуюся институциональную структуру, а развивающиеся находятся в процессе трансформации. Еще одним примером может служить оценка потерь от поиска ренты через лицензирование импортных операций, проведенная А. Крюгер. Так для Индии в 1964 г. эти потери составили 7,3% ВВП, а для Турции в 1968 г. – 15% ВВП. Комплексная оценка потерь от поиска ренты в Индии была проведена С. Мохаммедом и Дж. Вали в 80-х гг. XX в. Общие потери составили 30% и 45% ВВП в 1980 г. и 1991 г. соответственно[4].

По оценкам шведского экономиста А. Ослунда потери от поиска ренты в России в 1992 г. составляли приблизительно 80% ВВП. Они были получены главным образом за счет разницы между внутренними и мировыми ценами, льготными кредитами и «номенклатурной» приватизации. Следует отметить, что во второй половине 90-х гг. XX в., после ряда реформ, которые внесли изменения в институциональ-

[3] Составлено по: Demirbas D. Rent-seeking in developed and developing countries: cross section and time series studies. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.inomics.com

[4] Заостровцев А. Рентоориентированное поведение: потери для общества // Вопросы экономики. – 2000. – №5. – С. 31–44.

ную среду, объемы потерь резко сократились до 10% ВВП[5].

В экономической литературе выделяется несколько обобщенных направлений поиска ренты:

1) посредством государственного регулирования. К этому направлению относятся регулирование естественных монополий, регулирование отраслей, которые не являются монополиями (авиаперевозки, молочная промышленность, электроэнергетика, телекоммуникации, фармацевтическая и др.), протекционистская политика по отношению к определенным отраслям (сельское хозяйство, машиностроение), спекуляции на разнице между внутренними и мировыми ценами, возмещение НДС по внешнеэкономическим операциям из бюджета;

2) через тарифы и квоты – преимущественно лицензирование внешнеэкономической деятельности, субсидии на импорт;

3) посредством иной правительственной деятельности: номенклатурная приватизация, манипуляции с бюджетными средствами, государственные контракты, льготные кредиты, доходы от муниципального имущества.

Кроме этих методов, описанных и исследованных в трудах известных зарубежных экономистов, в Украине существует несколько других, которые довольно сложно отнести к перечисленным выше направлениям. Это рэкет и «откат», который получают менеджеры отдела поставок крупных сетевых компаний за закупку продукции у конкретного поставщика. Размеры «отката» зависят от вида продукции и оптовой цены на нее. Почему «откат» мы рассматриваем как поиск ренты, а не как взятку. Сама взятка, как мы ее понимаем в широком обиходе, относится к перераспределительным трансфертам. Но в случае «отката» возникают трансакционные издержки поиска информации, предупреждения оппортунизма контрагента и ведения переговоров, которые являются общественными потерями. Следует заметить, что суть этих методов – незаконное присвоение благ. Такие способы поиска ренты были классифицированы Г. Таллоком в его известной работе как присвоение (воровство). Мы считаем, что в основе первых трёх направлений лежат отношения между государством и определенными группами давления. В четвертом, выделенном нами отдельно, лежат отношения между субъектами.

Заметим, что на различных этапах развития общества наиболь-

[5] Ослунд А. «Рентоориентированное поведение» в российской переходной экономике // Вопросы экономики. – 1996. – №8. – С. 99–108.

шее применения находят разные методы поиска ренты. Это связано с изменениями в институциональной структуре общества.

Прежде чем перейти к анализу институтов, которые способствуют развитию рентоориентированного поведения, проведем предварительную оценку возможностей поиска ренты в Украине. Мы не будем оценивать масштабы потерь общества от поиска ренты в этой статье, а лишь наметим возможные узкие места, где они могут быть.

Согласно Дж. Бьюкенену индикатором таких действий может служить расширение бюджета и увеличение численности бюрократического аппарата[6]. Значения предложенных индикаторов в Украине приведены в табл. 2[7]

Таблица 2

Индикаторы потерь общества от поиска ренты

Год	Бюджет, млрд. дол.	Численность бюрократического аппарата, млн. чел.	Количество госорганов, шт.	Численность населения, млн. чел.
1992	9,2	0,5	–	52,1
1995	16,6	0,7	67	51,1
2008	59,2	1,2	147	46,4

Данные табл. 2 свидетельствуют об устойчивой тенденции к увеличению количества госорганов, численности бюрократического аппарата и расширению госбюджета. Безусловно, определенное увеличение всех этих показателей было необходимо ввиду объективных причин. В первую очередь, это то, что наше государство получило независимость. На тот момент определенные органы власти отсутствовали в Украине и их необходимо было создавать для осуществления обязательных функций независимого государства. Но последующее увеличение численности бюрократического аппарата на фоне уменьшения численности населения является одним из сигналов о существовании рентоориентированого поведения.

---

[6] Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.economicus.ru

[7] Статистичний щорічник України за 2003 рік / за ред. О.Г. Осауленка. – К.: Вид-во «Консультант», 2004. – 631 с.

Выделим субъектов поиска ренты. Первым субъектом является государство, которое производит коллективные блага для общества в целом. Качество, количество и ассортимент этих благ зависит от степени развитости гражданского общества в данной стране. В данном исследовании нас интересуют такие блага, как создание формальных норм и правил для членов общества и надзор за их выполнением; координация и регулирование экономики в случае «провала рынка»; услуги по охране правопорядка и защите населения и другие. Заметим, что созданием и реализацией коллективных благ занимается не бюрократический аппарат государства, а конкретно уполномоченное должностное лицо. Этот бюрократ действует в пределах своей компетенции, которая ограничивается формальными и неформальными нормами и ресурсами в его распоряжении. Легитимность созданным таким образом благам обеспечивает бюрократический аппарат на основании полномочий, которые были делегированы ему обществом и закреплены в нормативно-законодательных актах. Таким образом, благодаря занимаемому месту в бюрократическом аппарате бюрократ получает возможность осуществлять поиск ренты. Отметим, что чем выше занимаемый пост в бюрократической иерархии, тем больше возможностей получить ренту. Еще одной важной характеристикой бюрократического аппарата является довольно хорошая организация и взаимодействие внутри иерархической структуры. Но это совсем не означает, что такое взаимодействие и связь существуют между отдельными ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной. Собственно говоря, в Украине она практически отсутствует, можно даже говорить о «войне» между властными структурами. Кроме того, зачастую мы наблюдаем, когда общественные интересы приносятся в жертву «чести мундира». И, как правило, за этим стоят личные интересы бюрократического аппарата.

Вторым субъектом этих отношения являются граждане. Они являются лицами, для которых создаются коллективные блага. Кстати, бюрократ также является потребителем коллективных благ в силу того, что он гражданин этого государства. Отличительной характеристикой этого субъекта является низкий уровень организации и взаимодействия между отдельными лицами.

Третьим субъектом в сложных социально-экономических отношениях поиска ренты является «группа давления». Собственно говоря, они являются ключевыми фигурами в этих отношениях, поскольку являются их инициаторами. «Группа давления» – это узкий круг

лиц, который обладает значительными объемами информации, они организованы, умеют отстаивать свои особые интересы и оказывать влияние на политиков. К особым интересам отнесем цели, реализация которых принесет выгоды «группе давления» за счет перераспределения убытков среди большого количества людей. Следует заметить, что это большинство, которое несет на себе бремя убытков (не ощутимое каждым конкретным лицом), как правило, этого не осознает ввиду отсутствия должной информации и равнодушного отношения к общественным проблемам.

Возникает правомерный вопрос, в чем причина такого поведения. В первую очередь это то, что все участники этих отношений являются рациональными лицами и главным мотивом их действий являются собственные интересы, причем свой выбор они осуществляют на основе сопоставления возможных выгод и убытков. Вторая причина – влияние, которое может оказать отдельное лицо на деятельность государства, стремится к нулю. Затраты отдельного гражданина на осуществление контроля над бюрократическим аппаратом не влияют на факт: будут ли произведены или нет определенные коллективные блага. Реализовать свои властные полномочия по контролю над действиями государства граждане могут исключительно в период выборов. Кроме того, большинство граждан не видят прямой связи между своими затратами на постоянный контроль за действиями государства и полученными коллективными благами. Третья – коллективными благами могут пользоваться все граждане без исключения, что допускает возможность использовать их без осуществления затрат. Четвертая – поскольку рядовые граждане плохо информированы и организованы, а также практически не имеют возможности реализовать свою власть, то уровень их мотивации по установлению контроля над государством минимален.

Таким образом, пассивное поведение граждан по защите своих прав на коллективные блага дает возможности для их перераспределения в пользу членов бюрократического аппарата и «групп давления».

Необходимо отметить, что все «сделки», мотивом которых является поиск ренты, заключаются на уровне персонифицированного доверия, в то время как рыночные отношения предполагают заключение сделок на основании нормы деперсонифицированного доверия. В основе действий участников таких сделок лежат нормы простого утилитаризма и ценностно-рационального действие. Если в основе

рентоориентированного поведения каждого субъекта лежит мотив соблюдения собственных интересов и в основе их действий лежат выше перечисленные нормы, то потери общества должны быть одинаковыми во всех странах. Но, как уже отмечалось, масштабы потерь от поиска ренты в различных государствах прямо зависят от институциональной структуры их обществ.

Нами были отмечены нормы, которые сопровождают такое поведение. Поскольку в своей повседневной жизни индивид использует те правила и нормы поведения, которые приняты в этом обществе в данный период времени, мы можем установить потенциальную возможность распространения и закрепления рентоориентированного поведения как нормы в нашем обществе.

Проанализируем, какие нормы составляют основу нашей экономической системы сегодня. Первой, основополагающей нормой любого общества является норма утилитаризма. Эта норма имеет два вида: простой и сложный. Основное отличие этих видов заключается в том, что простой утилитаризм допускает получение выгод за счет других индивидов. В то время как второй вид предполагает связь между уровнем потребностей и уровнем производительности. Преобладание простого утилитаризма значительно ограничивает развитие рыночных отношений. Эта норма позволяет оправдывать использование предприятия в целях личного обогащения, причем как владельцу, так и сотрудникам. Простой утилитаризм достался нам от командной экономики Советского Союза. С этой нормой тесно связана норма ценностно-рационального действия. Одной из предпосылок возникновения этой нормы является существенное ограничение в доступе к информации. Следующей нормой, которая характеризует не только нашу экономическую систему, но и общество в целом является норма деперсонифицированного доверия. Функционирование этой нормы существенно ограничивает количество осуществляемых сделок. Все они проводятся в узком кругу доверенных лиц. Выход за рамки этого круга значительно увеличивает трансакционные издержки. Четвертая, основополагающая норма – это свобода в позитивном смысле. К сожалению, в нашем государстве эта норма существенно ограничена, особенно экономическая свобода. Уровень экономической свободы может быть оценен через структуру совокупных расходов домашних хозяйств. Так в 2007 году 51,6% совокупных расходов домашних хозяйств Украины направлялось на приобретение продуктов питания. Такая структура расходов значительно тормозит

развитие человека как творческой личности, что значительно уменьшает экономический потенциал страны. И последняя норма – провозглашаемый легализм. Это проблема параллельного существование публично провозглашаемых норм де-юре и принятие противоречащих им решений де-факто. К сожалению это наиболее деструктивная норма лежит в основе поведения каждого гражданина Украины. Таким образом, в основе институциональной структуры нашего общества лежит 5 норм, которые способствуют развитию рентоориентированного поведения наших граждан.

Проведенные исследования позволили на теоретическом уровне выявить нормы, которые способствуют закреплению рентоориентированного поведения в нашем обществе. Более детальные исследования взаимосвязи институциональной структуры и рентоориентированного поведения позволят выработать ряд мер, направленных на ограничение такого деструктивного поведения отдельных граждан. Кроме того, нами определены вероятные направления осуществления поиска ренты в Украине. Это позволит в дальнейшем оценить масштабы потерь и размеры ренты. Существенное ограничение возможностей и масштабов поиска ренты может в значительной мере повысить эффективность функционирования экономики Украины.

3.6. РОЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ ЧИНОВНИКА В ВОЗНИКНОВЕНИИ КОРРУПЦИИ*

Во многих исследованиях ведущая роль в заключении коррупционного соглашения отводится чиновнику [1]. При этом в исследованиях либо прямо указывается на наличие у чиновника экономической власти, достаточной для принуждения клиента к заключению коррупционного соглашения [2], либо рассматриваются проблемы, предполагающие наличие у чиновника подобной власти [3]. Так, например, Р. Клитгаард, предлагает формулу, согласно которой коррупция равна монополии чиновника плюс свободе принятия решений минус подотчетности чиновника [4]:

Коррупция = монополия + свобода принятия решений - подотчетность.

Для того чтобы выяснить, насколько оправдан подобный подход, нам необходимо ответить на следующие вопросы: во-первых, обладает ли чиновник монополией на решение определенного круга проблем, находящихся в пределах его компетенции; во-вторых, обладает ли чиновник властью по отношению к клиенту, достаточной для вымогательства взятки и, в-третьих, можно ли считать власть, которой обладает чиновник, причиной возникновения коррупции.

Как уже отмечалось выше, доминирующей является точка зрения, согласно которой чиновник рассматривается как монополист в решении ряда вопросов, находящихся в его компетенции.

Однако, следует признать, что наличие у чиновника монополии на решение определенного круга проблем, находящихся в пределах его компетенции, является скорее исключением, чем правилом. В большинстве случаев клиент для решения своей проблемы может обратится к одному из нескольких чиновников, занимающих эквивалентные должности и обладающих, соответственно, одинаковыми полномочиями. Но даже в тех случаях, когда клиент не может выбирать чиновника по своему усмотрению, чиновник не является монополистом в решении данной проблемы, поскольку у клиента, как правило, имеется возможность оспорить принятое данным чиновником решение. Для более детального анализа нам необходимо отказаться от рассмотрения изолированных клиента и чиновника, веду-

***© Ф.В. Абрамов, 2011**

щих между собой переговоры, и рассмотреть всю административную систему государства в целом.

Административные системы различных государств могут существенно отличаться друг от друга, однако, насколько бы значительными не были эти отличия, общим для всех административных систем является наличие определенной иерархической структуры административной системы.

В иерархической структуре административной системы любого государства можно выделить два уровня иерархической структуры: внутреннею и внешнюю иерархические структуры.

Внутренняя иерархическая структура представляет собой иерархическую структуру отдельного государственного учреждения. В подобной иерархической структуре можно выделить несколько уровней. Чиновники, находящиеся на одном иерархическом уровне, исполняют одинаковые функции и обладают одинаковыми полномочиями. При этом каждый из чиновников (кроме наивысшего и наинизшего иерархических уровней) является как начальником, так и подчиненным, т.е. у каждого чиновника данного уровня находится в подчинении несколько чиновников нижестоящего уровня и в то же самое время этот чиновник является подчиненным одного из чиновников вышестоящего уровня. Наличие чиновников вышестоящего уровня означает, что решение, принимаемое чиновником данного уровня, может быть отменено его непосредственным начальником.

Внешняя иерархическая структура административной системы государства образована связями между отдельными государственными учреждениями и отображает взаимодействие между ними. Ни одно отдельно взятое государственное учреждение не может функционировать изолированно от всей остальной административной структуры. Любое государственное учреждение сложным образом взаимодействует с множеством других учреждений. При этом для нашего дальнейшего анализа важно наличие связей, в которых одно государственное учреждение непосредственно подчинено другому или же подлежит контролю со стороны другого государственного учреждения. Таким образом, внешнюю иерархическую структуру административной системы можно представить подобно внутренней иерархической структуре, как ряд иерархических уровней, каждый из которых образован учреждениями, выполняющими сходные функции. Однако в отличие от внутренней иерархической структуры, деятельность каждого учреждения может контролироваться несколькими

ми государственными учреждениями вышестоящего уровня.

Очевидно, что внешняя иерархическая структура административной системы является более сложной, чем ее внутренняя иерархическая структура. Однако, для дальнейшего рассмотрения важно то, что действия отдельного чиновника могут быть опротестованы чиновниками вышестоящих учреждений.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что чиновник не обладает монополией на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции. Действительно, если обратиться к внутренней иерархической структуре, то можно обнаружить, что благодаря наличию на большинстве иерархических уровней нескольких чиновников, имеющих одинаковые полномочия, клиент в большинстве случаев может произвольно выбирать чиновника для решения своего вопроса. Если с выбранным чиновником клиенту договориться не получается (чиновник отказывается от предлагаемой взятки или клиент не желает платить взятку коррумпированному чиновнику), то клиент беспрепятственно может обратиться к другому чиновнику того же самого уровня. Даже в том случае, когда клиент не может выбирать, к какому чиновнику обратиться, например, при общении с инспектором ГАИ, чиновник все равно не обладает монополией на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции. Поскольку внутренняя иерархическая структура предполагает наличие нескольких иерархических уровней, то не найдя общего языка с чиновником данного уровня, клиент всегда может обратиться к вышестоящему начальнику для решения своей проблемы наиболее приемлемым для него образом. Так, если клиент планировал решить свой вопрос путем заключения коррупционного соглашения, а нижестоящий чиновник отказался от предложенной взятки, то клиент может предложить взятку вышестоящему начальству. Если же клиент планировал решить свой вопрос в соответствии с требованиями действующих формальных правил, но натолкнулся на вымогательство взятки со стороны чиновника, то клиент может обратиться с жалобой вышестоящему начальству на противоправные действия его подчиненного.

Аналогично, не получив возможности решить свой вопрос в рамках данного учреждения, клиент, благодаря наличию внешней иерархической структуры, может обратиться к чиновнику вышестоящего учреждения.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что в значительном количестве случаев чиновник не обладает какой-либо монопольной

властью в решении тех или иных вопросов. Часто у клиента имеется достаточное количество альтернатив для решения своих вопросов – либо обратиться к другому чиновнику, обладающему теми же полномочиями, либо, двигаясь вверх по иерархической лестнице, обратиться к вышестоящему начальнику чиновника, с которым не удалось "договориться".

Однако, несмотря на наличие широких возможностей, которые предоставляет клиенту иерархическая структура административной системы государства для отстаивания своих прав, практика показывает, что лишь небольшая часть клиентов решает воспользоваться предоставляемыми возможностями. Подобная ситуация объясняется тем, что любое взаимодействие клиента с чиновником, в том числе и подача жалоб на неправомерные действия нижестоящих чиновников, связано с ненулевыми трансакционными издержками бюрократических процедур. Действительно, подача жалобы вышестоящему чиновнику для клиента является еще одной дополнительной бюрократической процедурой, требующей потерь времени и других ресурсов. При этом чем дальше продвигается клиент по иерархической структуре в стремлении отстоять свои права, тем выше для него будут становиться трансакционные издержки бюрократических процедур. Поэтому рационально действующий клиент, сравнивая издержки отстаивания своих прав и сумму взятки, необходимой для успешного решения своей проблемы, выберет наименее "затратный" способ решения проблемы, который в большинстве случаев заключается в даче взятки чиновнику.

Таким образом, монополия чиновника на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции, с одной стороны, ограничена возможностью клиента обратиться к другому чиновнику благодаря наличию внутренней и внешней иерархических структур административной системы, с другой стороны, монополия чиновника поддерживается высокими трансакционными издержками бюрократических процедур, связанных с попытками опротестовать действия предыдущих чиновников. Далее говоря о наличии монополии чиновника мы будем подразумевать наличие у него подобной ограниченной монополии на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции.

Рассмотрим теперь второй из поставленных вопросов – обладает ли чиновник властью по отношению к клиенту, достаточной для вымогательства взятки.

В своем исследовании, посвященном проблеме власти, В.В. Дементьев [5] указывает, что для то чтобы агент А смог подчинить себе

агента Б, агент А должен создать для агента Б издержки отказа. Таком образом, чтобы утвердительно ответить на этот вопрос, необходимо показать, что чиновник способен создавать для клиента "издержки отказа", т. е. создавать дополнительные издержки, непредусмотренные действующими формальными правилами, для тех клиентов, которые не желают платить чиновнику взятку.

Действительно, во многих случаях формальные правила предоставляют чиновнику чрезвычайно широкие полномочия, позволяющие ему действовать по своему усмотрению. В подобных случаях чиновник действительно способен не только снизить уровень трансакционных издержек бюрократических процедур для клиента, заплатившего ему взятку [6], но повысить их уровень, всячески затягивая прохождение клиентом соответствующей бюрократической процедуры, для клиентов, не желающих платить взятки чиновнику. С подобной ситуацией наиболее часто отождествляется коррупция, однако, это только лишь одна из возможных ее форм.

В гораздо большем количестве случаев чиновник не обладает возможностью создавать для непокорных клиентов издержки отказа, да это и не всегда нужно, поскольку во множестве случаев для того, чтобы побудить клиента к заключению коррупционного соглашения, достаточно того уровня трансакционных издержек бюрократических процедур, который предусмотрен действующими формальными правилами.

Рассмотрим следующий условный пример: в стране действует всеобщая воинская повинность, при этом действующими формальными правилами предусмотрено, что призыву подлежит каждый гражданин, достигший призывного возраста и имеющий необходимое состояние здоровья. Предположим, что чиновники, работающие в военкомате, обладают достаточными дискреционными полномочиями для того, чтобы признать, по своему усмотрению, любого призывника годным или негодным к несению военной службы, независимо от реального состояния здоровья призывника.

Также будем считать, что несение военной службы для призывника связано с некоторыми издержками (*Свс*), а раскрытие коррупционного соглашения не влечет за собой никаких санкций ни для чиновника, ни для призывника.

В том случае, если призывник не годен к несению военной службы, чиновник действительно обладает властью, достаточной для принуждения призывника к даче взятки. Поскольку призывник не годен

годен к несению военной службы, то в соответствии с требованиями действующих формальных правил, он не может быть призван в армию и, формально, мы можем принять его издержки несения военной службы равными нулю. Поэтому если чиновник будет действовать исключительно в соответствии с формальными правилами, то данный призывник не будет заинтересован в заключении коррупционного соглашения. Однако, благодаря наличию у чиновника дискреционных полномочий, чиновник может все же признать данного призывника годным к несению военной службы, несмотря на ненадлежащее состояние здоровья призывника. При этом издержки несения военной службы возрастут до величины *Свс*. Таким образом, если призывник согласится заключить с чиновником коррупционное соглашение, он сможет избежать призыва в армию и его издержки будут равны величине взятки *В* меньшей, чем величина издержек несения военной службы *Свс*. Если же призывник откажется от заключения коррупционного соглашения, он будет призван в армию и его издержки будут равны издержкам несения военной службы *Свс*. Другими словами, если призывник отказывается подчиниться воле чиновника и дать ему взятку, то у чиновника имеется возможность создать для призывника ненулевые издержки отказа, поскольку данные издержки не были предусмотрены формальными правилами для призывника, негодного к несению военной службы.

Совершенно иной будет ситуация в случае призывника, годного к несению военной службы. Для призывника, годного к несению военной службы, также имеется две альтернативы: либо идти служить в армии, либо дать взятку одному из чиновников, способных решить данную проблему (например, врачу за признание призывника негодным для несения военной службы или военному комиссару за "потерю" личного дела призывника). Очевидно, что если сумма взятки и прочих издержек, связанных с заключением коррупционного соглашения, будет меньше, чем издержки несения военной службы, то для призывника заключение коррупционного соглашения будет более привлекательной альтернативой, чем несение военной службы. Если же призывник отказывается от заключения коррупционного соглашения, то он призывается в армию и его издержки равны издержкам несения военной службы. Таким образом, в случае отказа от заключения коррупционного соглашения, призывник несет издержки в размере, предусмотренном действующими формальными правилами, другими словами, чиновник не может создать для призывника, отка-

завшегося подчиниться воле чиновника, издержки отказа.

Рассмотрим другой пример. Если клиент, сталкиваясь с необходимостью получить какой-либо документ, вынужден ожидать в очереди, то, безусловно, получение данного документа будет сопряжено для него с высокими трансакционными издержками бюрократических процедур. При этом, и на это нужно обратить внимание, высокий уровень трансакционных издержек бюрократических процедур обусловлен исключительно действующими формальными правилами, именно: неэффективностью формальных правил и неэффективностью их реализации, заключающейся в недостаточном количестве чиновников, поставленных на оформление данных документов, что просто физически не позволяет им справляться с наплывом клиентов; сложности заполнения различных форм, бланков, заявок и прочих документов, что требует дополнительного времени не только на заполнение этих форм, но и на их проверку чиновником; отсутствием материальной заинтересованности чиновника в скорейшем прохождении клиентом соответствующих процедур.

Очевидно, что в этом случае стремление клиента к заключению коррупционного соглашения обусловлено исключительно желанием снизить уровень трансакционных издержек бюрократических процедур, а не опасениями клиента столкнуться с издержками отказа созданными чиновником.

Вывод, который можно сделать из приведенных примеров, заключается в том, что наличие у чиновника власти по отношению к клиенту не является обязательным условием для возникновения коррупции.

Рассмотрим более подробно в случае, какими формами коррупции чиновник обладает и использует власть для принуждения клиента к заключению коррупционного соглашения. Для этого мы воспользуемся классификацией форм коррупции, предложенной нами в статье [7]. В соответствии с данной классификацией выделяются следующие формы коррупции:

взяточничество – злоупотребление чиновником служебным положением в пользу взяткодателя;

вымогательство – злоупотребление чиновником служебным положением для принуждения клиента к даче взятки;

взаимные услуги – злоупотребление чиновником служебным положением в пользу третьих лиц в обмен на встречные услуги;

расхищение – злоупотребление чиновником служебным положе-

нием для непосредственного удовлетворения своих потребностей;

расхищение с участием третьих лиц – злоупотребление чиновником служебным положением для непосредственного удовлетворения своих потребностей с участием подставных лиц.

Согласно приведенной классификации, при поиске тех форм коррупции, существование которых обусловлено наличием власти чиновника мы, прежде всего, должны отбросить те формы коррупции, в которых заказчик и исполнитель коррупционного соглашения объединены в лице чиновника – расхищение и распоряжение с участием третьих лиц – поскольку в случае этих форм коррупции, строго говоря, отсутствует объект власти – клиент коррупционного соглашения. Чиновник в случае данных форм коррупции реально не заключает коррупционного соглашения (хотя формально заключение коррупционного соглашения мы можем распространить и на эти формы коррупции), вместо этого чиновник использует недостатки действующих формальных правил для расхищения государственного имущества.

Если рассмотреть такую форму коррупции, как взяточничество, то из самого определения данной формы коррупции следует, что чиновник не нарушает требований формальных правил вплоть до самого момента заключения коррупционного соглашения. Поэтому, аналогично рассмотренному нами выше примеру с призывником, годным к несению военной службы, в случае взяточничества чиновник не может создать для клиента издержки отказа.

В случае взаимных услуг, чиновник предоставляет клиенту коррупционные услуги, рассчитывая на то, что в будущем сам сможет обратиться к бывшему клиенту за определенными услугами. В результате возникают длительные взаимоотношения между группой лиц, основанные на предоставлении взаимных услуг. Поскольку получить подобные услуги можно только став членом данной закрытой группы, можно говорить о наличии взаимной власти между членами данной группы.

Последняя форма коррупции – вымогательство – в соответствии с данным нами определением предполагает принуждение клиента к даче взятки, из чего следует, что чиновник должен обладать определенными возможностями для повышение издержек клиента при отказе платить взятку. Следовательно, данная форма коррупции обусловлена у чиновника наличием власти.

Таким образом, можно утверждать, что из пяти выделенных на-

ми форм коррупции только одна форма – вымогательство – обусловлена наличием у чиновника коррупционной власти.

Из рассмотренного мы можем сделать следующие выводы:

Во-первых, монополия чиновника на разрешение вопросов, находящихся в его компетенции, является достаточно условной, поскольку даже в тех случаях, когда для клиента обращение к другому чиновнику данного иерархического уровня невозможно, у клиента остается возможность обратиться к чиновнику вышестоящего уровня в пределах того же учреждения или к чиновнику вышестоящего учреждения.

Во-вторых, наличие у чиновника коррупционной власти не является причиной возникновения коррупции.

Литература

1. Охотский Е.В. Коррупция: сущность, меры противодействия // Социологические исследования. –2009. – №9 – С.25 – 33.

2. Клишова Е.В. Коррупция как частный случай экономической власти (с позиций теории экономической рациональности) // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 31-3(117). – Донецьк, ДонНТУ, 2007. – с.11-16.

3. Римский В.Л. Коррупция во взаимодействиях российских граждан с представителями органов власти // Общественные науки и современность 2008, №5, с. 59-67.

4. Klitgaard R. Adjusting to reality: Beyond «State versus market» in economic development. – San Francisco: ICS, 1991. –327c.

4. Коломиєць М. Страшніше за корупцію – психологія пасивної людини // Економічний часопис – XXI. –2003. –№10. – С.18-21.

5. Дементьев В.В. Экономика как система власти / Министерство образования и науки Украины. Донецкий национальный технический университет. – Донецк: Изд-во "Каштан", 2003. – 404 с.

6. Абрамов Ф.В. Трансакційні витрати корупційної угоди. // Вісник Національного технічного університету “Харківський політехнічний інститут”. Збірник наукових праць. Тематичний випуск “Технічний прогрес і ефективність виробництва”. – Харків: НТУ “ХПІ”, 2005, – № 1. – с. 273 – 282.

7. Абрамов Ф.В. Форми корупції та основні причини їх появи. // Вісник Міжнародного слов'янського університету, серія “Економіка”, 2003, т. 6, №1, с.32 – 34.

3.7. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ И НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА*

Особенностью государственной политики Украины на современном этапе является противостояние интересов различных группировок - политических, социальных, этнических, территориальных и др. Ситуация осложняется еще и тем, что власть в рамках существующей политической системы не в состоянии предложить стратегию, способную консолидировать общество в сложных социально-экономических условиях. Как следствие, государственное влияние на экономику и общественное развитие становится неэффективным; это сдерживает преодоление кризисных явлений в хозяйственной сфере и сдерживает продвижение к устойчивому социально-экономическому развитию.

Между тем, исторический опыт и реалии бытия свидетельствуют о том, что именно государство как политическая и социальная форма самоорганизации общества выполняет первоочередную роль в обеспечении его стабильного существования и развития, а социально-экономические потрясения и кризисные явления последнего времени становятся следствием изменения властных отношений, неспособности власти эффективно управлять обществом и решать социально-экономические задачи, возникающие в конкретно-исторических условиях его существования.

В данном контексте исследование влияния государства на социально-экономическое развитие и оценка его эффективности как субъекта властных полномочий приобретают особое значение.

Следует заметить, что подходы к решению данной проблемы, предложенные различными научными школами, существенно различаются. Прежде всего возникает немало сложностей относительно понимания сущности эффективности в деятельности государственных органов власти и управления, поскольку категория «эффективность» достаточно широко используется в общем контексте, имея синонимом «рациональность». В данном случае оценивается, скорее, не сама эффективность как таковая, а создание государственными институтами условий для ее достижения.

***© Н.В. Оленцевич, М.В. Гордон, 2011**

Нередко категория эффективность отождествляется с оценкой качества государственного управления. При этом в зависимости от содержания и масштабов исследования проблемы под качеством государственного управления понимается разный диапазон характеристик государства и его институтов. Обычно качество государственного управления сводят к интегральному показателю качества государства как соединения трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. Отсюда вытекает и набор компонентов оценки, в состав которого входят характеристики подотчетности власти, ее прозрачности, соблюдения принципов верховенства закона и т.д.[1]

Для оценки качества государственного управления используется система показателей двух уровней: международного (сравнение определенных индикаторов результативности власти между странами) и национального, отражающего особенности публичного администрирования в отдельных регионах страны. Среди показателей международного уровня значительное распространение получила система интегральных индикаторов качества публичной власти, внедренная международными финансовыми учреждениями и рейтинговыми агентствами. В их состав, в частности, входят:

1. Интегральный показатель государственного управления (Всемирный банк).

2. Показатель оценки качества рекламы и прогресса реформ (Организация экономического сотрудничества и развития).

3. Показатель кредитоспособности и инвестиционный рейтинг страны (Международные рейтинговые агентства Standart and Poor's, Moodis, Fitch и др.).

4. Индекс развития человеческого потенциала (Комитет развития ООН).

5. Индекс восприятия коррупции (Международное агентство Transparency International).

6. Индекс непрозрачности как оценка влияния непрозрачности на стоимость и эффективность капиталовложений (Международное агентство Price waterhouse Coopers).

7. Индекс конкурентоспособности (Фонд IMD) и некоторые дру-

[1] Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – Москва, Изд-во Эксклибрис Пресс, 2008. – С. 44.

гие[2].

Наиболее распространенным и часто используемым в международной практике оценки качества государственного управления является Интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS), который определяется экспертами Всемирного банка один раз в два года, начиная с 1996 года. Данный показатель опирается на значение 25 различных индикаторов, определяемых 18 независимыми организациями, и включает шесть самостоятельных критериев, которые были предложены на основании общего понимания государственного управления как совокупности традиций и институциональных образований, с помощью которых осуществляется публичная власть. В состав этих критериев входят: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона и контроль коррупции[3].

В 2008 году в рейтинг Всемирного банка входило 212 стран, что обеспечивало возможность проведения широких межстрановых сопоставлений. Полученный результат представляется в форме процентного значения по шкале от 1 до 100. Чем выше значение рейтинга, тем более высокую позицию занимает страна по шкале эффективности государственного управления. В 2008 году показатель Украины по индикатору «Право голоса и подотчетность» составил 47,1 (в 2003 г. – 27,4), по индикатору «Эффективность работы правительства» – 32,7, что ниже уровня 2003 г. с показателем 36,5. Что касается индекса восприятия коррупции, то в оценке экспертов Всемирного банка по результатам 2008 года Украина заняла 146 место, что свидетельствует о сохранении актуальности решения данной проблемы для Украины4.

Интегральный показатель государственного управления позволяет в динамике оценивать изменения, происходящие в качестве государственного управления, и вносить соответствующие коррективы в деятельность властных структур. Однако следует обратить внимание

---

[2] Беляев А.Н., Кузнецова Е.С., Смирнова М.В., Цыганков Д.Б. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт. ГУ-ВШЭ – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – С. 21.

[3] The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm

[4] Там же.

на то, что GRICS определяет не столько качество государственного управления, сколько особенности политического устройства и его эволюцию. Оценка сугубо экономических аспектов деятельности государства занимает в нем незначительное место. Кроме того, определение некоторых частичных индексов опирается исключительно на экспертные оценки, вследствие чего возникает риск «сдвига» общего рейтинга, поскольку страны с более высоким уровнем экономического развития обычно воспринимаются в качестве таких, где качество систем государственного управления априори значительно выше, чем в менее развитых странах.

Недостаточный профессиональный уровень украинской власти и коррупция являются реалиями нашей жизни. Насущной необходимостью становится повышение эффективности государственного управления, уровень которого обусловлен неуправляемостью и научной необеспеченностью процесса формирования органов управления в предыдущие годы. Следовательно, оценка качества государственного управления требует соответствующего теоретического обоснования и разработки методологии формирования критериев, отражающих вклад государственных институций в решение целевых задач.

Как свидетельствуют результаты исследований, в странах с развитой системой государственного управления хорошо спланирован и отлажен процесс ежегодной оценки его качества, сопровождающийся налаживанием содержательного диалога и развития культуры прозрачного и открытого общения между государственными служащими и их руководителями. Результаты ежегодной оценки деятельности государственных служащих используются для определения потребностей в обучении, обсуждении планов карьерного роста, а также признания вклада каждого сотрудника в результаты работы ведомства[5].

Нынешняя процедура ежегодной оценки государственных служащих в Украине является неэффективной, поскольку не гарантирует объективной и справедливой оценки результатов деятельности, а также не сопровождается действенным влиянием на планирование деятельности и мотивацию государственных служащих.

Во-первых, система оценки деятельности в государственном секторе базируется на оценке процесса, а не на оценке эффективности.

[5] Реформування системи щорічної оцінки державних службовців [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.guds.gov.ua.

Другими словами, от учреждений и служащих требуется не столько положительный эффект, сколько правильность осуществления процесса.

Во-вторых, одним из существенных недостатков системы государственного управления является мотивация работников, а именно игнорирование управления по целям. служащим не ставятся конкретные достижимые цели, и соответственно, не платится за их реализацию. Премиальная система не содержит в себе элементов вознаграждения, зависящего от достижения указанных индивидуальных целей, а также целей отдела или всего управления. Вполне очевидно, что служащий, получивший премиальную оплату, пропорциональную, к примеру, количеству положительно решенных дел граждан, в дальнейшем более работать эффективнее и с большей отдачей.

Поэтому реформирование системы ежегодной оценки государственных служащих с целью повышения результативности их деятельности является одним из ключевых приоритетов модернизации государственной службы в Украине.

Следует признать, что данный процесс сдерживается стремлением государственных структур к удержанию власти. Бюрократизм и закрытость поддерживаются историческими традициями и усугубляются характерной для украинского общества распространенностью неформальных отношений, правил и норм в условиях неустоявшихся и постоянно трансформирующихся формальных регуляторов власти. Это снижает результативность выполнения государственными органами своих обязательств перед гражданами и подрывает доверие к государству в целом и к системе государственного управления в частности.

Однако первые шаги в Украине уже сделаны. Главное управление государственной службы Украины в рамках совместного канадско-украинского проекта «Реформирование управления персоналом на государственной службе в Украине» реализует ряд мер по совершенствованию механизмов ежегодной оценки деятельности государственных служащих в соответствии с лучшими традициями международной практики[6]. Проект имеет целью поддержку развития прозрачного и подотчетного управления в Украине путем реализации на центральном уровне реформы системы управления человеческими

[6] Реформування системи щорічної оцінки державних службовців [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.guds.gov.ua.

ресурсами. В частности, реализуемые в рамках Проекта программы направлены на профессиональное обучение и развитие лидерства, разработку и интеграцию целостных и эффективных процессов/процедур управления персоналом, в том числе в вопросах классификации должностей, сравнительного анализа оплаты труда, оценивания при принятии на службу и в процессе профессионального продвижения, создания комплексной системы информационного обеспечения управления персоналом, а также поддержки системы управления и инфраструктуры управления человеческими ресурсами на государственной службе в Украине.

Указанный проект реализуется Главным управлением государственной службы Украины и рассчитан на четыре года. Проект финансируется Правительством Канады через Канадское Агентство международного развития и внедряется Канадским бюро международного образования, координирующим предоставление международной технической помощи в рамках Проекта.

Одним из направлений реформирования ежегодной оценки деятельности государственных служащих является организация работы соответствующей группы анализа политики Главного управления государственной службы Украины, созданной в 2009 году. Эта группа является временным творческим коллективом из числа государственных служащих, занимающихся поиском стратегии и обоснованием путей решения конкретной актуальной проблемы в приоритетной для органа власти сфере (области деятельности).

Участниками группы разработан макет анализа политики по внедрению новых подходов к ежегодной оценке результатов деятельности государственных служащих. В нем проведена оценка существующей ситуации и выявлены проблемные зоны в сфере оценки деятельности государственных служащих в Украине. Разработка данного документа имеет целью реализацию последовательной политики оценивания деятельности государственных служащих в Украине для обеспечения объективной и справедливой оценки результатов их деятельности, повышения мотивации государственных служащих и результативности функционирования органов государственной власти. По мнению разработчиков, реализация подобной политики позволит усилить стратегическую ориентированность управления, координацию действий и результативность деятельности служащих и органов власти, и в целом будет содействовать прозрачности и обоснованности, политической нейтральности процессов, происходящих

в сфере государственной службы.

Необходимость совершенствования оценки деятельности государственных служащих и предлагаемые рекомендации относительно политики в сфере оценки деятельности государственных служащих соответствуют приоритетным задачам Стратегии реформирования системы государственной службы в Украине, утвержденной Указом Президента Украины от 14 апреля 2000 года № 599/2000, Концепции адаптации института государственной службы в Украине стандартам Европейского Союза, одобренной Указом Президента Украины от 5 марта 2004 года № 278/2004, Программе развития государственной службы на 2005-2010 годы, утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины от 8 июня 2004 года № 746[7].

В настоящее время в государственных органах один раз в три года проводится аттестация государственных служащих. Ежегодно проводится оценка выполнения государственными служащими возложенных на них задач и обязанностей. В некоторых органах ежегодное оценивание проводится параллельно с аттестацией.

Согласно нормам действующего законодательства, целями ежегодной оценки являются:

- регулярный контроль прохождения государственной службы и профессиональных достижений государственных служащих;
- содействие улучшению подбора и расстановки кадров;
- развитие инициативы и творческой активности государственных служащих;
- определение их потенциала, потребностей в повышении квалификации и личном развитии, планировании карьеры;
- совершенствование процесса планирования и организации деятельности государственных служащих и государственных органов;
- выявление организационных проблем и оперативное реагирование на них, анализ должностных инструкций.

Ежегодная оценка проводится работником и непосредственным руководителем на основе личных планов работы государственных служащих, которые формируются государственным служащим по поручениям (резолюциям) непосредственного руководителя в начале года, согласно планам работы структурного подразделения, и дополняются в течение года по поручению руководителя в случае возло-

[7] Реформування системи щорічної оцінки державних службовців [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.guds.gov.ua.

жения на подразделение новых задач, а также поступления поручений органов высшего уровня. Личные планы не являются предметом обсуждений.

Как показывает практика, объемы дополнений могут значительно превышать предварительно определенные планы. Государственные служащие патронатной службы не проходят ни ежегодной оценки, ни аттестации. Беременные женщины не подлежат ежегодному оцениванию и могут проходить аттестацию по собственному желанию. Государственные служащие, назначенные на должность в отчетном периоде, не проходят оценки; те, которые находятся на занимаемой должности меньше, чем один год - не проходят аттестацию. Лица, назначенные на должность на определенный срок, могут проходить аттестацию по собственному желанию.

В Порядке проведения ежегодной оценки определено, что оценка проводится в соответствии с критериями и показателями качества работы государственных служащих. Данные критерии делятся на общие (характерные для всех государственных служащих) и специальные (зависят от особенностей каждого органа).

Следует заметить, что на практике специальных критериев и методик их определения не существует. В качестве рекомендуемых критериев предлагается использовать следующие:

- объем выполняемой работы;
- качество работы;
- планирование работы;
- профессиональные знания, умения и навыки;
- умение формулировать точку зрения (устно, письменно);
- готовность к действиям и инициатива;
- оперативность мышления;
- работоспособность и выносливость;
- ответственность, самостоятельность;
- способность к лидерству;
- способность к накоплению, пополнению и творческому применению профессионального опыта;
- этика поведения, стиль общения, сотрудничество, дисциплинированность и другие.

Данные по результатам проведения ежегодной оценки госслужащих в Украине в 2006-2008 годах приведены в таблице 1.

Таблица 1

Данные о результатах проведения ежегодной оценки госслужащих в Украине в 2006-2008 гг.[8]

Результаты оценки	год	низкая (лиц и %)	удовлетворительная (лиц и %)	хорошо (лиц и %)	высокая (лиц и %)
В центральных органах исполнительной власти	2006	266 (0,2%)	9095 (6,0%)	120184 (79,7%)	21310 (14,1%)
	2008	223 (0,2%)	8777 (6,0%)	114504 (78,2%)	22903 (15,6%)
В местных государственных администрациях	2006	112 (0,2 %)	2160 (4,8 %)	37424 (82,4 %)	5661 (12,6%)
	2008	87 (0,2%)	1778 (3,6%)	39955 (81,4%)	7273 (14,8%)

«Высокие» и «хорошие» оценки по результатам ежегодной оценки в 2006 году получили почти 94 процентов государственных служащих, в 2008 году - 96 процентов государственных служащих, подлежащих оценке, причем доля оценки «хорошо» является доминирующей. Информации об учете полученных во время ежегодного оценивания результатов в дальнейшей деятельности государственных служащих нет.

Согласно действующему Порядку, результаты ежегодной оценки должны учитываться при:

- аттестации государственных служащих,
- рассмотрении вопросов продвижения по службе;
- присвоении очередного ранга;
- установлении предусмотренных законодательством денежного вознаграждения, надбавок, премий или изменений их размера;
- решении вопроса о продлении срока пребывания на государственной службе;
- формировании кадрового резерва и других вопросов прохождения государственной службы.

Во время проведения аттестации государственных служащих, в

[8] Реформування системи щорічної оцінки державних службовців [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.guds.gov.ua.

случае принятия решения о несоответствии занимаемой должности, аттестационная комиссия рекомендует руководителю перевести этого государственного служащего с его согласия на другую должность, соответствующую его профессиональному уровню, либо освободить от занимаемой должности. Государственный служащий, признанный по результатам аттестации не соответствующим занимаемой должности, может быть освобожден от работы в соответствии с пунктом 2 статьи 40 Кодекса законов о труде Украины.

В проекте Закона Украины «О государственной службе» (новая редакция) предусмотрено проведение лишь ежегодного оценивания государственных служащих. Процедуру аттестации предлагается отменить. Такое предложение отмечается и в оценке системы управления в Украине, проведенной в 2006 году SIGMA на предмет соответствия европейским стандартам.

Следует обратить внимание на то, что на практике действующая система оценки и аттестации воспринимаются государственными служащими как простая формальность, которая почти не влияет на оплату их труда и дальнейшую деятельность. Вместе с тем, вследствие привлечения высшего руководства в состав аттестационных комиссий, эта процедура может восприниматься более серьезно, чем ежегодная оценка. Кроме того, аттестационная комиссия может давать определенные рекомендации, в том числе и относительно увольнения государственных служащих.

По мнению самих госслужащих, результаты оценки и аттестации имеют значение, как правило, при решении вопросов увольнения государственных служащих с должностей, а также продлении срока нахождения на службе при достижении предельного возраста.

Прямая зависимость между установлением размеров премий, надбавок, продвижением по службе, обучением, повышением квалификации государственных служащих и результатами их ежегодной оценки и аттестации действующими нормативно-правовыми актами четко не определена. И хотя в преамбуле методики оценивания говорится о такой зависимости, другие нормативно-правовые акты этого не учитывают, отсутствует к тому же механизм реализации этой связи.

Отмечая определенные подвижки, наметившиеся в сфере оценивания государственных служащих в Украине, следует указать на отсутствие в приведенных методиках оценки сугубо экономических аспектов деятельности государства, в том числе отдельных государ-

ственных служащих.

С точки зрения конечного результата, качество государственного управления проявляется через его влияние на социально-экономическое развитие страны, регионов, их сравнительное положение. Факт значительного влияния государства на отмеченные процессы очевиден. Однако достоверно и адекватно выразить его через количественные оценки не удается, поскольку в них невозможно нивелировать влияние других условий и факторов, не связанных с системой государственного управления. Следует также отметить, что в настоящее время значительная часть государственных органов не несет никакой экономической ответственности за результаты своей деятельности.

Практическое применение моделей оценки государственного управления через его конечные результаты ограничивается несогласованностью социально-экономических показателей, используемых для оценивания итогов государственной деятельности в различных странах мира. На наш взгляд, указанные разногласия во взглядах являются следствием приверженности исследователей различным методологическим принципам понимания природы возникновения и места государства в экономической системе общества. Отсюда, собственно, вытекают и различные оценки его эффективности, поскольку определение последней в общем смысле предусматривает, как известно, сопоставление результатов с затратами на их достижение. В связи с этим правомерно возникает вопрос о возможности стоимостной оценки результатов государственных действий, ожидаемая полезность которых для общества обусловливается политически закрепленной ролью государства в экономике.

Институциональная теория государства, в частности, теория общественного выбора, теория контрактного государства анализирует цели государственной экономической политики как эндогенные в отношении социально-экономической системы, поскольку их формирование и реализация осуществляются под влиянием интересов экономических и политических субъектов, действующих внутри этой системы.

В рамках неоинституциональной теории государство более эффективно выполняет свои функции лишь при условии, что устанавливаемые им формальные нормы и система институтов находятся в соответствии с неформальными институтами. Подводя некоторые итоги, следует отметить, что исследование существующих теорети-

ческих взглядов на природу современного государства позволяет выделить следующие положения, имеющие принципиальный характер для оценки его эффективности.

С позиций оценки формирования решений властными субъектами наиболее приемлемым авторы считают подход, согласно которому решения являются эффективными, если лучший результат достигается при заданных вмененных издержках, или заданный результат получен при самых низких издержках выбора[9]. Данный критерий эффективности имеет ряд преимуществ, что обуславливает его универсальность. Во-первых, он представляет собой экспертную оценку, которая детерминирована во времени. Во-вторых, он находится вне политического режима, что и делает критерий универсальным, то есть властные отношения рассматриваются в контексте экономической рациональности. Сама эффективность государственного управления рассматривается как функция обеспеченности граждан общественными благами, определяемая соотношением общественных целей к аллокации ресурсов.

Отсюда следует, что речь может идти о бюрократической эффективности как сопоставлении управленческих расходов с количеством и качеством производимых государством услуг. Оценку уровня эффективности государства по этому критерию целесообразно проводить в динамике, фиксируя увеличение/уменьшение количества государственных услуг или общественных благ, полученных в расчете на единицу затрат на содержание и обеспечение деятельности власти. Главной методической проблемой здесь становится достоверное определение расходов на государственное управление и стоимостная оценка предоставляемых государством услуг. Уровень эффективности не сводим в данном случае к одному-единственному показателю, он должен определяться с помощью ряда частных индикаторов, которые могут объединяться в единый интегрированный показатель. К числу указанных частичных показателей можно отнести, например, количественные параметры развития социальной инфраструктуры, объемы полученных гражданами образовательных, медицинских, культурных и других услуг, финансируемых государством, в сопоставлении с затратами на содержание власти.

В этих условиях эффективность государственного управления напрямую зависит от уровня адекватности созданного организацион-

[9] Саймон Г.А., Смитбург Д.У., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. – М.: Экономика, 1995. – С. 158.

но-правового механизма власти принципам функционирования экономики. Решение этой проблемы приобретает особую значимость в условиях неустановившейся и недостаточно адекватной условиям рыночной экономики законодательной базы в Украине. Немало принятых законов не соответствуют реалиям сегодняшнего дня. Законотворческий процесс тормозится как малоэффективной работой Верховной Рады, ее крайней политизацией, противостоянием Президента и Правительства, так и низким качеством законопроектов, вносимых на рассмотрение Верховной Рады. Недостаточная проработка законов сдерживает процесс стабилизации экономики и развитие предпринимательства, инвестиционную и инновационную активность, приток зарубежного капитала в экономику Украины. Поэтому разработка и принятие качественных законодательных актов остается острейшей проблемой повышения эффективности государственного управления.

Актуальной остается и проблема четкого разграничения ответственности между уровнями и субъектами государственной власти в Украине. Результатом сохранения и нерешенности такой проблемы сегодня является дублирование функций отдельных ветвей власти (например, Секретариата Президента и Правительства и их органов на местах). Вследствие этого возникает фактический «перерасход» ресурсов на содержание власти, что приводит к снижению ее эффективности и противостоянию в использовании властных полномочий субъектами публичного управления.

Необходимо отметить, что не менее значимыми для определения эффективности власти есть критерии, не подлежащие количественному измерению, в частности, уровень социальной напряженности в обществе, поддержка правительственных решений, степень доверия населения к деятельности государственных институтов и т.д. Для их определения используются социологические методы оценки удовлетворенности граждан качеством государственного управления и доступности государственных услуг. Основным инструментом исследования, признанным в мировой практике, являются социологические опросы, которые в значительной мере отражают отношение населения к деятельности органов исполнительной власти на разных уровнях. Поэтому социологические обследования населения и бизнеса вместе с анализом объективной информации на основе статистических данных могут использоваться для разработки программ повышения эффективности государственного сектора и улучшения качества государственного управления. Перспективны в

ства государственного управления. Перспективны в этом плане «карты оценки» и анкеты получателей услуг, распространяющиеся в органах государственной исполнительной власти; одновременная компаративные оценка эффективности государственного и частного секторов; процедуры консультаций с гражданами по вопросам усовершенствования деятельности институтов государства.

В целом изменения, необходимые для повышения эффективности государственного управления, могут опираться на традиционные функции государственных служащих, однако должны обеспечивать внедрение инноваций в их деятельность. Такие изменения можно свести к следующим:

1) ориентация на результат при принятии государственно-управленческих решений (эффективность, результативность, рентабельность и качество услуг);

2) прозрачность и открытость деятельности государственного сектора, совершенствование механизмов отчетности и мониторинга;

3) внедрение принципа субсидиарности, т.е. максимальное приближение центров принятия решений относительно распределения ресурсов и предоставления услуг потребителям;

4) сосредоточение внимания на взаимосвязи власти и ответственности, политическая ответственность высших руководителей за реализацию правительственных мероприятий[10].

Программы реформирования государственного управления, прежде всего за счет ориентации на управление по результатам, направленные на решение задач развития адекватной современным условиям социальной и экономической политики, должны способствовать развитию гражданского общества, становлению системы социального партнерства, повышению эффективности государства как субъекта макроэкономики. Акцент должен быть сделан не только на сокращении функций бюрократов, но и на подчинении их внешнему контролю, введение их деятельности в жесткие внешние рамки.

В целях повышения эффективности государственного управления и организации предоставления общественных услуг частному сектору необходимо, во-первых, обеспечить согласованность действий различных уровней системы управления, во-вторых, способствовать адекватному восприятию принимаемых решений на всех уровнях и заинтересованности в их безусловном исполнении. Экономика

[10] Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юридическая литература, 1990. – С. 212-213.

испытывает острый дефицит таких правил государственного поведения, при которых действия, совершаемые различными органами власти на различных уровнях, были бы непротиворечивы, а сами граждане не сталкивались бы с негативными последствиями, вызванными бюрократической несогласованностью.

Проведение эффективной государственной политики крайне нуждается в создании комплекса институтов, адаптированных к требованиям рыночной экономики и процессам глобализации, которые бы способствовали развитию экономики путем защиты прав собственности, расширению возможностей добровольного заключения контрактов и снижению уровня трансакционных издержек. Теоретические исследования и прикладной опыт свидетельствуют о том, что прогресс современного государства детерминируется развитием демократических институтов агрегирования интересов. Эти институты позволяют гражданам наиболее цивилизованным средством отбирать своих представителей в органах власти – путем голосования руками, иначе в противном случае наиболее распространенной становится другая форма – «голосование ногами», т.е. миграция в страны с более благоприятными политическими и экономическими условиями, или переход деятельности из легального в нелегальный сектор экономики.

3.8. ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ*

Несмотря на длительную историю вопрос определения эффективной стратегии государственного регулирования экономической системы по прежнему относится к числу наиболее спорных в экономической науке. Так, современный экономический кризис и его тяжелые последствия для национальных экономик наглядно демонстрируют, что баланс между рыночным саморегулированием и государственным вмешательством еще не найден.

Для определения оптимальных объема и содержания государственной экономической политики перспективным представляется подход неоинституциональной экономической теории, который учитывает существенное влияние на функционирование экономической системы институтов, то есть «правил игры», не включаемых традиционной экономической теорией в состав основных факторов экономического развития. Актуальность такого более широкого взгляда подтверждает и тот факт, что антикризисные программы большинства стран не ограничиваются мерами экономического регулирования, включая в себя также ряд правовых, социальных и политических преобразований.

Поскольку современная неоинституциональная теория включает в себя значительное число различных по своему содержанию концепций, в качестве методологической базы представленного исследования выбрана теория общественного выбора, в которой разработан наиболее последовательный подход к проблеме формирования государственной политики. Основу для разработки инструментария составили классические труды по теории общественного выбора. В частности:

- благодаря предпосылкам анализа политической сферы, разработанным конституционной теорией Дж. Бьюкенена (методологический индивидуализм, концепция экономического человека, модель политико-экономического оборота) в принципе стало возможным согласованное исследование политической и экономической сфер, а его

***© Т.Н. Гоголева, Л.А. Мажарова, 2011**

рассуждения об условиях оптимальных общественных преобразований легли в основу предложенной нами методики оценки эффективности;

- конпеция ограниченной рациональности К. Эрроу позволила выделить основные факторы, ограничивающие рациональность индивидов в процессе политического выбора, которые также учитываются в предпосылках данной методики;

- исследования Д. Рея, касающиеся различных правил общественного выбора и их влияния на конечный результат, составили базу для выделения административного элемента механизма принятия государственных решений и оценки его эффективности;

- анализ групп специальных интересов и их роли в политическом процессе М. Олсона позволил в определенной степени формализовать состав участников политического процесса, что сделало возможным исследование их взаимодействия с использованием методов математического моделирования и т. п.

Обобщение существующих исследований Р.М.Нуреевым в «Теории общественного выбора» во многом предопределило инструментарий и структуру данного исследования, а также позволило предпринять попытку использовать имеющиеся подходы к анализу особенностей российской действительности.

Кроме того, безусловную ценность для данного исследования имеют работы Ф. Т. Алескерова, активно использующего методы экономического анализа для изучения различных характеристик функционирования органов политической власти. В частности, модель сбалансированности малых групп, адаптированная им для анализа результатов голосования в выборных органах, стала основой для разработанной нами модели оценки эффективности формирования целей государственной экономической политики (политический элемент предлагаемой методики).

Особенностью существующих исследований относительно вопросов оценки эффективности государственной политики является тот факт, что они носят либо исключительно теоретико-методологический характер, либо имеют вид узкоспециализированных моделей, применение которых возможно только в определенных условиях, то есть не претендуют на создание универсальных методик. Кроме того, хотя практически во всех из них отмечаются отдельные положительные или отрицательные следствия регулирования общественных процессов, их эффективность не рассматривается

в качестве самостоятельного объекта исследования, что позволяет с уверенность говорить о том, что категория эффективности в контексте общественных процессов и явлений относится к числу малоисследованных в рамках неоинституциональной экономической теории проблем.

В то же время, эффективность, с нашей точки зрения, является одним из ключевых понятий и неразрывным образом связана со сферой исследования экономической науки в целом. Соответственно, разработка методологического подхода к определению эффективности и ее критериев представляется неотъемлемой частью процесса разработки экономического (в том числе неоинституционального) подхода к исследованию любых процессов и явлений.

В этой связи целью данного исследования является разработка комплексного подхода к оценке государственной политики, который мог бы стать основой соответствующей методики анализа ее эффективности.

Мы исходим из того, что принятый в рамках традиционной экономической теории подход к исследуемой проблеме представляется несколько ограниченным, поскольку:

во-первых, в подавляющем большинстве случаев экономические модели исходят из представления об идеальном государстве, не имеющем иных целей, кроме заботы об общественных интересах, что не позволяет учитывать в исследовании такие актуальные проблемы как коррупция, конкуренция ветвей и уровней власти, лоббирование интересов;

во-вторых, хотя практически все экономические школы затрагивали вопросы государственного вмешательства в экономику, объектом их исследования являлся не сам процесс принятия государственных решений, а только их результат, то есть конечное воздействие на экономическую систему.

В этой связи перспективным представляется подход неоинституциональной теории общественного выбора, позволяющий говорить о том, что формирование государственной политики происходит в рамках определенного общественного механизма, предполагающего постоянное взаимодействие ряда элементов.

Для целей проводимого исследования нами были выделены три элемента, составляющие в совокупности механизм формирования государственной экономической политики. Они получили в определенной степени условные названия - политический, административ-

ный и макроэкономический, которые соответствуют тематике исследований, посвященных нижеизложенным аспектам формирования государственной политики.

Содержание данных элементов можно представить следующим образом:

1. Политический элемент.

Государственная политика определяется, прежде всего, желанием субъектов реализовать свои индивидуальные цели за счет ресурсов государства. В результате основные направления и цели государственной политики представляют собой компромисс между интересами различных групп. Процесс его поиска, в котором принимают участие, хотя и в разных ролях, все члены общества, отражает этап формулировки целей государственной политики.

2. Административный элемент.

Цели и направления государственной политики находят свое отражение в нормативных актах (законах, указах, программах развития и т.п.), которые включают в себя также перечень мер, направленных на достижение данных целей. С этой точки зрения разработка, внесение поправок, утверждение и доведение до сведения заинтересованных субъектов мер государственной политики регулируется правилами внутри- и межорганизационных взаимоотношений властных структур.

3. Макроэкономический элемент.

Государственные решения в любом случае представляют собой попытку, хотя бы формальную, реализации общественно значимых целей, которые выражаются в изменении определенных социальных и макроэкономических показателей. Именно этот аспект, отражающий этап реализации государственной политики, является объектом большинства экономических исследований.

Данные элементы находятся в постоянной связи и взаимообусловленности. Так, общие направления и целевые установки государственной экономической политики являются определенным компромиссом между интересами общественных групп (политический элемент). Затем, они уточняются, дополняются и конкретизируются, принимая форму законов и подзаконных актов в процессе работы органов представительной власти (административный элемент). Являясь обязательными для исполнения, меры государственного регулирования, будучи реализованы (макроэкономический элемент), привносят изменения в экономическую конъектуру, что, в свою очередь,

обуславливает изменения в составе групп субъектов политического процесса и системе их интересов, то есть оказывает влияние на содержание политического элемента, обеспечивая непрерывное функционирование механизма формирования государственной политики.

Выбор соответствующих критериев эффективности так же представлял определенную методологическую трудность, поскольку последовательного подхода к оценке эффективности, учитывающего специфику сферы государственной экономической политики, не представлено к настоящему моменту ни экономической, ни политической науке.

В основе традиционного экономического подхода к оценке эффективности лежит соотношение «результат/затраты», чем оно больше, тем выше эффективность экономических процессов и явлений. Подобная традиция количественной оценки была заложена Д. Риккардо, и воспринята всеми последующими экономическими школами, вплоть до современных, практически без каких-либо принципиальных изменений.

Однако, применение данного критерия, при всей его однозначности и количественной определенности, к сфере государственной политики достаточно проблематично, поскольку, хотя все происходящие в обществе процессы с одной стороны связаны с некоторыми издержками, а с другой – направлены на достижение определенного результата, их точная количественная оценка не всегда возможна.

В результате, как неокейнсианская, так и монетаристская концепции, признанные в течении XX века наиболее авторитетными в вопросах государственного регулирования экономики, не предпринимали попыток оценивать эффективность государственной политики, практически приравнивая ее к эффективности функционирования экономической системы в целом.

Единственными критериями эффективности государственного регулирования, принятыми в экономической науке, оставались основные макроэкономические показатели – темп инфляции, уровень безработицы, средний уровень жизни населения, экономический рост.

В практических целях достаточно часто используется критерий бюджетной эффективности, под которой понимается отношение полученного бюджетного результата к затратам, обусловившим его получение. Кроме того, в настоящее время востребована также инвестиционная оценка эффективности бюджетных вложений, которая

предполагает учет фактора времени при соотнесении бюджетных доходов и расходов, однако подобные методики не претендуют на роль обобщающего показателя эффективности и носят скорее прикладной характер.

Необходимо отметить, что в рамках проводимого исследования мы ни в коей мере не подвергаем сомнению объективность основных макроэкономических показателей, но в то же время придерживаемся мнения, что они отражают в большей степени эффективность экономической системы в целом. При специализированной оценке эффективности государственной политики они должны быть дополнены альтернативными показателями, отражающими специфику данной сферы.

В этой связи нами был использован мультикритериальный подход, предполагающий выбор отдельного критерия эффективности для каждого из выше перечисленных элементов.

Так, оценка эффективности политического элемента может быть проведена с позиции сбалансированности, под которой понимается возможность бесконфликтной работы группы, состоящей из нескольких членов.

Математическая модель сбалансированности, построенная с использованием знаковых граф (связей между каждыми двумя участниками, которые обозначаются «+»– в случае взаимной симпатии и «-» - антипатии), впервые была создана для целей социологических исследований.

В соответствии с этой моделью группа, состоящая из n членов, считается сбалансированной, если ее можно разделить на две подгруппы N1 и N2 таким образом, что внутри каждой подгруппы все участники симпатизировали или были равнодушны друг к другу, а любые участники из различных подгрупп испытывали друг к другу антипатию.

В качестве критерия эффективности может быть использована рассчитываемая на основании данной модели мера сбалансированности, находящаяся в интервале [0, 1] и определяемая по формуле:

$$b= C+ / C,$$

где b – мера сбалансированности группы

C+– количество потенциально возможных разбиений на группы, которые отвечают использованному выше определению сбалансиро-

ванности

С – количество потенциально возможных разбиений на группы вообще[1].

Данная модель была использована, в частности Ф. Т. Алескеровым, анализа работы Государственной Думы РФ. В этом случае, в роли «членов группы» выступали фракции депутатов.

С нашей точки зрения, модель сбалансированности может быть адаптирована для исследования взаимодействия более широкого круга участников политического процесса. Для целей оценки эффективности политического элемента, в качестве участников могут рассматриваться группы специальных интересов, политики, государственные чиновники. Те программы, которые отвечают интересам большинства участников политического процесса, будут с большей степенью вероятности донесены до внимания органов государственной власти, и затем успешно реализованы – то есть, по сути, будут эффективны.

В этой связи, оценка эффективности данного уровня представляет собой, по нашему мнению, центральный элемент методики оценки эффективности экономической политики, поскольку именно в его рамках формируются принципиальные цели, стоящие перед государством.

В отличие от модели сбалансированности, критерии оценки эффективности функционирования административного и макроэкономического аспектов, приведенные ниже, носят опосредованный характер и в рамках данной методики являются дополнительными.

Поскольку содержание административного элемента составляет регламент принятия решений государственными органами, то оценка его эффективности может быть проведена исходя из критерия эффективности политической системы, разработанного в рамках теории общественного выбора. В его основе лежит утверждение о том, что общество в результате проведения той или иной политики может менять свои состояния. То есть требуется определить, какое из возможных экономических состояний является более предпочтительным с точки зрения общества. По мнению одного из основателей теории общественного выбора Дж. Бьюкенена единственным критерием, позволяющим сделать подобный вывод, является согласие между уча-

[1] Алескеров Ф.Т., Хабина Э.Л. Бинарные отношения, графы и коллективные решения / Ф.Т. Алескеров, Э.Л Хабина. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. - С. 179-181.

стниками коллективного выбора в политике, аналогично добровольному обмену индивидуальных товаров на рынке.

Формализованным выражением этих выводов стал критерий Парето-эффективности, согласно которому процесс общественного выбора должен продолжаться до тех пор, пока имеется возможность улучшить положение хоты бы одного из членов общества, не ухудшая положения других членов[2].

Однако, по нашему мнению, к его недостаткам можно отнести тот факт, что этому требованию отвечает только единогласное принятие решений, которое не представляется возможным в рамках современных властных структур.

В этой связи целесообразным представляется сформулировать критерий эффективности утверждения государственных решений в более мягкой форме - как возможность максимального приближения к Парето-эффективному состоянию.

Макроэкономический элемент отражает, прежде всего, результаты реализации государственной политики, которые, в свою очередь, влияют на изменение ряда макроэкономических показателей, таких как:

- ВВП;
- уровни инфляции и безработицы;
- индекс потребительских цен;
- индексы промышленного и сельскохозяйственного производства и т.п.

Их абсолютная и относительная динамика, а так же соответствие достигнутых результатов прогнозным характеризует, хотя и опосредованно, эффективность данного элемента.

В целом, разработанную нами методику оценки эффективности формирования экономической политики можно представить следующим образом:

[2] Нуреев Р.М. Теория общественного выбора: курс лекций / Р. М. Нуреев. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. – с.145

Таблица

Методика оценки эффективности формирования экономической политики

Элемент	Содержание элемента	Критерий эффективности
1. Политический	взаимодействие групп специальных интересов и органов гос. власти	мера сбалансированности
2. Административный	регламент утверждения гос. решений	критерий Парето-эффективности
3. Макроэкономический	влияние гос. политики на экономическую систему	изменение макроэкономических показателей

Представленная выше методика оценки эффективности носит, безусловно, в значительной мере обобщенный характер, однако ее применение делает возможной оценку эффективности как отдельных действий государства, так и всего механизма, «приводящего в действие» государственную политику, причем может быть использована как в рамках актуального, так и априорного анализа.

3.9. ПОСТРОЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН*

Историю развития государственного управления независимых республик бывшего Советского Союза можно условно разделить три периода, такие как советский, постсоветский и современный. Если в советский период функционировала централизованная командно-административная система государственного управления, то в постсоветский период происходила коренная перестройка системы государственного управления в связи с изменением политического устройства государств и их переходом на рыночные отношения.

В связи с тем, что за достаточно короткое время выстроить эффективную систему государственного управления достаточно сложно, то в новых независимых государствах имеет место процесс постоянного совершенствования, улучшения, обновления данной системы, приведение её в соответствие с новыми вызовами, требованиями и нормами. И на этот процесс в последние годы определенное влияние оказывают парадигма «New Public Management» и подход «Good Governance».

Понятие «эффективное государственное управление» достаточно сложное, комплексное явление, которому трудно дать однозначное определение. Как следствие, в мировой практике сложились различные подходы к анализу и оценке эффективности государственного управления. В зависимости от подхода для её измерения используются различные комплексы критериев. Например, один из них представлен четырьмя группами критериев такими, как:

- критерии эффективности с позиции налогоплательщиков;
- критерии эффективности с позиции бизнеса;
- критерии эффективности с позиции общества в целом;
- критерии эффективности с позиции самого государства.

Основным критерием эффективности для налогоплательщика является количество и размер, выплачиваемых налогов. Для бизнеса – благоприятные условия для предпринимательской деятельности как внутри страны, так и на мировом рынке. Для общества в целом – экономический рост через политическую и социальную стабильность в обществе. Для самого государства – рациональное расходование

***© Г.К. Сулейменова, 2011**

государственных средств, результативность государственной предпринимательской деятельности и достижение определенных мировых позиций в области науки и технологий, образования и других сферах[1]. На наш взгляд, данный подход достаточно интересный, так как позволяет показать эффективность государственного управления с точки зрения всех акторов политической и экономической деятельности.

С момента обретения независимости в Республике Казахстан идет непрерывный процесс реформирования государственного управления, который направлен на совершенствование структуры государственной администрации, ее функций, форм и методов деятельности[2]. На сегодняшний день мероприятия, реализуемые в рамках данной реформы, по нашему мнению, позволили выстроить достаточно эффективное государственное управление. Об этом свидетельствуют достижения Республики Казахстан в политической, экономической и социальной сферах.

Вместе с тем, в силу веления времени, изменения значений тех или иных факторов на общегосударственном уровне, актуальным остается процесс дальнейшего поиска новых направлений и механизмов по повышению эффективности государственного управления, а также разработки методики ее оценки.

Ясно, что процесс построения эффективного государственного управления возможен за счет «реформирования», что означает преобразование, изменение, переустройство. В содержательной части, с начала 1990-х годов по настоящее время, в процессе реформирования государственного управления Республики Казахстан прослеживается плавный переход от «перестройки» к «совершенствованию», от «совершенствования» к «модернизации». Основные направления модернизации обозначены в Указе Президента Республики Казахстан «О мерах по модернизации государственного управления в Республике Казахстан» от 13 января 2007 года (рис.1).

---

[1] Государство и рынок: американская модель. Под ред. М.А. Портного и В.Б. Супяна. – М.: Изд-во «Анкил», 1999. - 436с.

[2] Федотова З.Л. Реформа системы государственного управления в Республике Казахстан: постепенность и последовательность этапов //Государственное управление и государственная службе. – 2010. - №4. – С.13-17.

Рис.1. Направления модернизации государственного управления

Примечание – Составлено по источникам[3].

Если на этапе «перестройки» решалась задача построения качественной новой системы государственного управления за счет заимствования западных моделей и их адаптацией к местным условиям, то в процессе «совершенствования» решались задачи по выявлению и упразднению лишних, не продуктивных функций, повышению открытости и прозрачности деятельности государственных органов, внедрению новых оптимальных моделей управления. Сейчас же основная задача модернизации - это не простое обновление того что имеем, а построение национальной модели государственного управления. При этом данная задача должна воплощаться в жизнь «не в духе догоняющей модели, а в духе непрерывного процесса решения

[3] Федотова З.Л. Реформа системы государственного управления в Республике Казахстан: постепенность и последовательность этапов //Государственное управление и государственная службе. – 2010. - №4. – С.13-17. Масимов К. Административная реформа [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.centrasia.ru/newsA.php4?st=1179777840

национальных задач на основе лучших передовых образцов»[4].

Считается, что «выверенная стратегия, грамотное планирование и четкое исполнение» основа успеха. Поэтому в рамках данной работы попытаемся дать характеристику системе государственного планирования и государственной службы Республики Казахстан, которые обозначены как направления модернизации государственного управления.

Итак, одной из неотъемлемых структурных элементов системы государственного управления является государственное планирование.

Следует отметить, что в свое время в СССР действовала довольно успешная система государственного планирования, которая до определенного периода доказывала жизнеспособность социалистической системы. В Западной Европе и Азии система планирования успешное развитие получила в послевоенный период. Она стала ключевым инструментом при восстановлении разрушенной войной экономики[5].

В Республике Казахстан государственному планированию уделяется важное внимание. Основу государственных планов составляют стратегические приоритеты развития страны. Они ежегодно обозначаются в Послании Президента Республики Казахстан к народу Казахстана.

До настоящего времени исходя из обозначенных приоритетов осуществлялось макро- и региональное планирование, которые содержали в себе бюджетные планы и программы, разрабатываемые центральными и местными государственными органами. Однако со временем данный подход показал свою неэффективность. Поскольку наблюдался ежегодный рост количества программ при отсутствии обнадеживающих первых промежуточных результатов. По данным Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан, в 2010 году в стране действовало порядка 460 программных документов, из которых 129 были разработаны центральными государственными органами, 331 – местными государственными органа-

---

[4] Модернизация по-русски [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=29038

5 Более подробно: Государственное регулирование экономики. Под ред. А.Н. Петрова. Часть 1. – СПб, 1999. – 115с.

ми[6].

В свою очередь, исследования показали, что большинство программ не имели четко выраженного целевого характера, мероприятия не обеспечивали полное решение поставленной проблемы, а конечные результаты (показатели) были сформулированы не вполне четко. К тому же многообразие государственных программ при ограниченности бюджетных средств делало их реализацию практически невозможным уже на начальном этапе.

В 2008 году институциональной инновацией в государственном управлении Республики Казахстан стало внедрение в деятельность государственных органов стратегического планирования. Он должен был выступить с одной стороны инструментом повышения ответственности государственных органов за результаты своей деятельности и целевое использование выделенных средств, а с другой стороны – инструментом внешнего контроля.

Стратегические планы на три года и операционные планы на один год разрабатывались в соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26.12.2007г. № 1297 «О Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты», «Методическими рекомендациями по разработке стратегического планирования в государственных органах Республики Казахстан».

В целях проверки обоснованности, внедренной институциональной инновации, по итогам первого года экспертами были проанализированы 43 стратегических плана. Анализ выявил целый ряд недостатков. Они касались, прежде всего, того, что государственные органы допускали ошибки при определении стратегических направлений, постановке целей развития, обозначении ключевых индикаторов деятельности, а также разработке бюджетной программы. Кроме того, отчет выполнения стратегического и операционного плана не позволял оценить вклад каждого структурного подразделения и сотрудника в достижение поставленных целевых индикаторов.

Результаты исследований послужили основанием для переосмысления и поиска новых подходов в сфере государственного планирования. Как следствие, с учетом накопленного опыта в сфере макропланирования и программно-целевого управления, в 2010 году в стране внедрена принципиально новая схема государственного

[6] Бишимбаев К.В. Стратегическое планирование: новый взгляд на систему [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.minplan.kz

планирования[7]. По мнению разработчиков, новая система государственного планирования Республики Казахстан направлена на ускоренное достижение целей, поставленных в Стратегическом плане развития Республики Казахстана до 2020 года[8]. Цели Стратегплана-2020 определены в рамках семи приоритетов, представленных в Стратегии развития Республики Казахстана до 2030 года (рис 2.)[9].

Если в предыдущих 43 стратегических планах государственных органов содержалось более 2000 показателей, то в своих новых стратегических планах государственные органы будут нести ответственность за выполнение 257 общенациональных показателей Стратегплана-2020[10] [5].

Содержательный анализ нормативных документов, регламентирующих процесс составления планов, показывает, что структурным элементам новой системы государственного планирования присуще внутреннее единство. Она отличается логически завершенной схемой составления, что немаловажно для достижения результатов, соответствующих поставленным целям и задачам.

Вместе с тем, практическая реализация планов невозможна без профессионального корпуса государственных служащих, формирование которого определено в качестве седьмого приоритета в Стратегии развития Казахстана 2030.

---

[7] Указ Президента Республики Казахстан от 18.06.2009г. № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан». Указ Президента Республики Казахстан от 4.03.2010г. №931 «О некоторых вопросах дальнейшего функционирования Системы государственного планирования в Республике Казахстан».

[8] Бишимбаев К.В. О задачах местных исполнительных органов по внедрению системы стратегического планирования /Республиканский семинар-совещание по вопросам реализации указов Главы государства о стратегическом планировании, оценке эффективности деятельности государственных органов, контроле за исполнением актов и поручений Главы государства: сборник выступлений. - 14 мая 2010 г. - Астана, 2010г.- 64 с.

[9] Стратегический план развития Казахстана до 2020 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.minplan.kz. Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http:// www.akorda.kz

[10] Бишимбаев К.В. Стратегическое планирование: новый взгляд на систему [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.minplan.kz

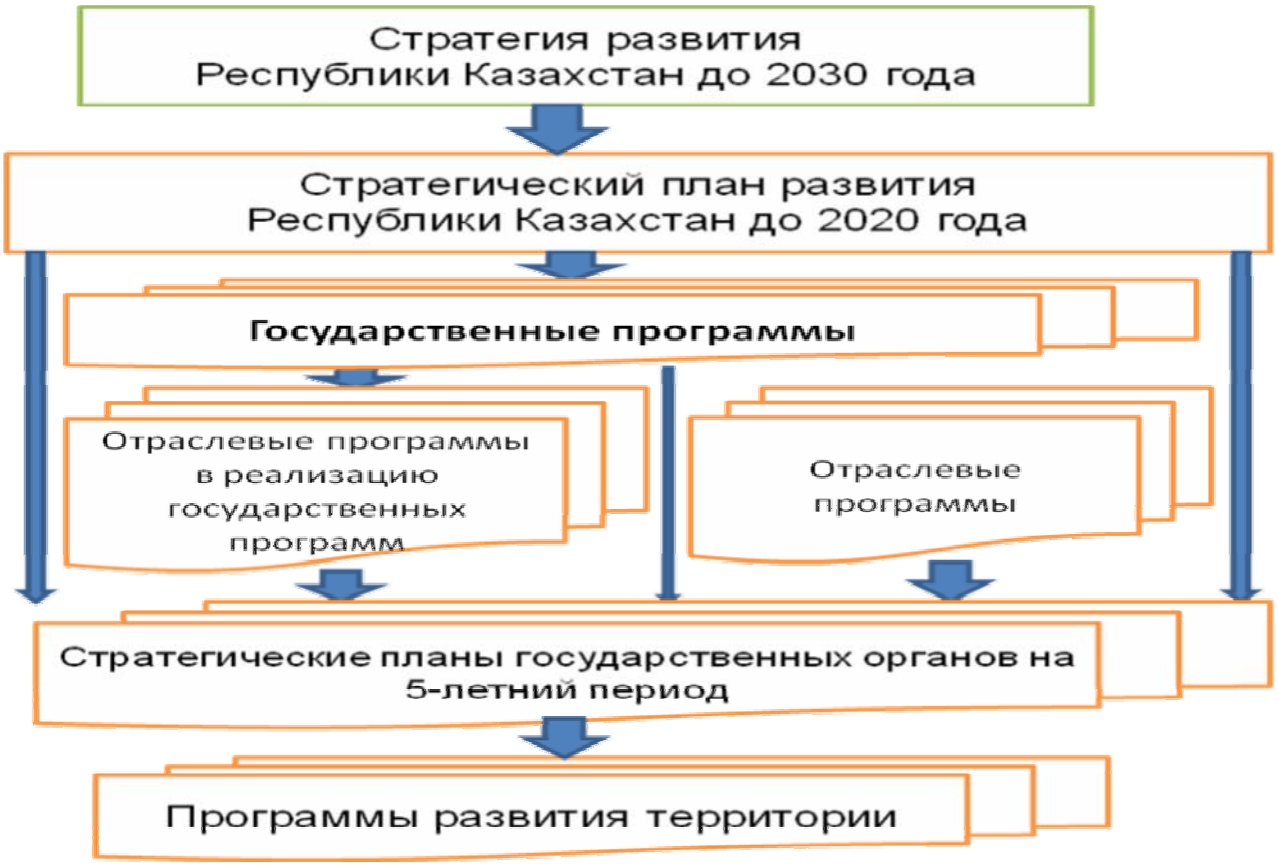

Рис.2. Система государственного планирования Республики Казахстан

Примечание – Источник[11].

За годы независимости в Республике Казахстан создана собственная модель государственной службы, вбирающая в себя достижения мирового опыта в данной области[12]. Это позволило сформировать корпус политических и административных государственных служащих, работающих на различных уровнях. К началу 2010 года в стране штатная численность государственных должностей составила более 100000[13]. При этом укомплектованность штатов по политиче-

[11] Симакова О.А. Штрихи к портрету административного государственного служащего [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.transperency.kz

[12] Более подробно: Турисбеков З.К., Капаров С.Г. Управление государственной службой в Казахстане. Из опыта функционирования казахстанской модели. – Екатеринбург, 2002. – 160 с.; Капаров С.Г. Совершенствование государственной службы в Казахстане. - Екатеринбург, 2005. – 318с.; www.kyzmet.kz.

[13] За последние пять лет штатная численность государственных служащих возросла на 12%. Их общее количество определяется на базе установленных лимитов штатной численности работников государственных органов и объемов средств, предусмотренных на обеспечение деятельности государственного органа.

ским государственным должностям был на уровне 97,3% и по административным – 94,4%. Их удельный вес в общей численности населения Казахстана составляет 0,6%. А в составе занятого населения - 1,2%. Тогда как данный показатель в России равен 2,4%, в развитых странах –около 10%[14].

В среднем по стране на 1000 человек приходится 12,4 государственных служащих. Средний возраст государственных служащих находится в пределах 37-41 года. Преобладающее большинство имеют высшее образование. Средний стаж составляет 12 лет для политических государственных служащих и 9 лет для административных государственных служащих.

Наряду с этим, исследования указывают на наличие целого ряда проблемных вопросов в организации государственной службы. Например, И.Н. Дауранов считает, что в целом используемые методы и процедуры отбора не позволяют на стадии приема на работу «распознать» насколько личностно-деловые и индивидуально-психологические особенности кандидата соответствуют содержанию труда государственного служащего и, следовательно, объективно определить его профессиональную пригодность. Так же испытуемые не получают достаточно информации о характере и специфических особенностях ожидаемой их работы. Поэтому он предлагает пересмотреть состав и содержание методов оценки, используемых при отборе кадров15. Кроме этого, руководителями государственных органов выработано неформальное правило «сохранения вакантных мест». Вакантные места выступают либо источником экономии средств, либо «люфта» в случаях оптимизации штатной численности. Налицо противоречие между политикой децентрализации функций и кадровой политикой государственных органов. Перераспределение функций и полномочий от центральных государственных органов (ЦГО) к местным сопровождается увеличением аппарата территориальных подразделений ЦГО и их сокращением в местных государственных органах. Институты аттестации, кадрового резерва,

[14] Гаман-Голутовня О.В. Административные преобразования последних лет не повысили качества кадров государственной службы [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.ng.ru/scenario/2010-01-26/ 12_reforms. Html

[15] Дауранов И. Совершенствование методологии оценки государственных служащих /Система оценки государственных служащих. Под ред. А.Орсариева. – Астана, 2010. – С. 176-207.

ганах. Институты аттестации, кадрового резерва, обучения не в полной мере выполняют свое функциональное предназначение.

По заключению экспертов Всемирного, эффективность и надежность работы государственных служащих зависит от организации их работы и мотивации их труда. Что касается данного вопроса, то переработки превращены в норму повседневной деятельности государственных служащих Казахстана[16]. К тому же уровень мотивации государственных служащих находится не на высоком уровне. Например, 49% респондентов из числа государственных служащих выражают недовольство размером заработной платы. Каждый третий считает, что предлагаемый социальный пакет слишком маленький[17].

Из вышеизложенного следует, что для решения имеющихся проблем и повышения эффективности государственной службы необходимо внедрить целый ряд взаимоувязанных, взаимодополняющих институциональных инноваций в сфере:

- поиска и отбора кадров, где новые технологии позволят минимизировать влияние субъективных факторов на процесс принятия решения;
- организации и нормирования труда государственных служащих по каждой функции управления;
- оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих;
- пересмотр системы оплаты труда и премирования;
- системы развития персонала государственной службы.

Мониторинг и оценка результатов деятельности государственных органов дополняет предыдущие структурные элементы системы государственного управления, так как позволяет измерить и показать с позиции целедостижения и экономики является ли государственное управление эффективным. Однако не следует забывать, что эффективность государственного управления должна определяться для конкретного периода времени и, что она не имеет универсального характера.

---

[16] Более подробно: Анализ переработок в министерствах и ведомствах Республики Казахстан. Информация к заседанию Рабочей группы по выработке предложений по совершенствованию системы оплаты труда работников органов Республики Казахстан, содержащихся за счет государственного бюджета. – Астана: ЦМАИ, 2005. – 12 с.

[17] Симакова О.А. Штрихи к портрету административного государственного служащего [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.transperency.kz

3.10. ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ*

Многогранность феномена бюрократии, значение его для функционирования современного государства определял и определяет интерес исследователей различных направлений к феномену бюрократии. Тысячелетнее существование этого феномена, извечность и, порой, бесполезность борьбы с бюрократизмом и его спутниками – коррупцией, волокитой и т.д. предполагали, предполагают и будут предполагать возможность для научного исследования различных поколений ученых. Как правило, бюрократию рассматривают со следующих позиций:

- бюрократия как система администрирования (управления) в общественном (государственном) секторе. Тождественным (подменяемым) понятием является в этом случае будет «государственное управление»;

- бюрократия как процесс управления (основанный на формальных правилах и иерархиях), отличающийся от иных типов трансакции (рыночные трансакции, самоуправление, анархия). Тождественным (подменяемым) понятием является в этом случае будет «бюрократический тип управления»;

- бюрократия как часть общества (люди) которым переданы полномочия осуществлять функции, переданные обществом государству. В этом случае они в идеальной ситуации должны являться агентами, осуществляющими волю принципалов (непосредственно политиков, но в конечном счете, общества). Тождественным (подменяемым) понятием в этом случае будет «чиновники», «чиновничество», «государственные служащие».

В свою очередь понятие «бюрократизация» описывает процесс расширения бюрократических признаков в организации (например, при возрастании формализованных процессов) или в обществе через возрастающее проявление государственного воздействия через бюрократические институты. Если бюрократизация рассматривается преимущественно как эмерджентный процесс, то противоположное понятие дебюрократизация рассматривается в любом случае как целенаправленная деятельность вышестоящих органов власти.

***© Е.А. Капогузов, 2011**

Терминологически понятие бюрократия рассматривается также как система управления процессами в государственном секторе. При этом термин «система» ориентируется на ее рассмотрение как совокупность элементов. Важным является способ управления трансакциями. Речь идет о функциональности тех или иных процессов, о необходимости решения тех или иных задач определенными способами. Бюрократический способ – решение задач на основе инструкций и правил, формально закрепленных в инструкциях. Конкретный исполнитель в бюрократической системе управления является элементом иерархии и исполняет свои обязанности в соответствии с уровнем компетенций (задач), определяемых должностной инструкцией. Это имеет следствием формализм и, следовательно, зачастую невозможность решить с помощью данного чиновника и учреждения задачу до конца. В некоторых случаях разрывы в компетенциях и необходимость формализации в нормативно-правовых актах тех или иных возможных ситуаций приводит к бюрократизации исполняемых государством задач. В общественном дискурсе термин «бюрократизация» как раз и ассоциируется с превалированием внешней, формально-бумажной стороны дела над внутренним его содержанием. Как потенциальный выход из данной ситуации видится сокращение формального списка регулирующих нормативно-правовых актов, которые и приводят к возникновению формальных правил.

Рассмотрим два подхода, существующих в европейской практике к измерению и оценке бюрократического воздействия на экономику. Нашей целью будет показать сильные и слабые стороны каждого из подходов и обсудить возможности их применения для оценки бюрократического воздействия в странах с переходной экономикой, в частности, в России.

Процесс «сокращения бюрократии» может быть рассмотрен с этимологической точки зрения двояко. С одной стороны, как процесс экономии государственных ресурсов, связанных с реализацией функций государства и\или предоставлением государственных услуг. Наиболее важным при этом для общества видится сокращение числа занятых чиновников, т.е. сокращение персонала. Хотя зачастую при сокращении персонала очень редко речь идет об увольнении конкретных бюрократов-бездельников и переориентация их в сферу, создающую стоимость, на трудовую деятельность, определяемую еще А. Смитом как производительную (создающую материальный продукт).

Другая сторона процесса «сокращения бюрократии» не связана напрямую с экономией бюджетных средств по статье «расходы на государственное управление», а связана с сокращением регулятивной функции государства, «бумажной лавины бюрократии». Речь идет о снижении административных барьеров и сокращении регулирующих предписаний, затрагивающих как частный и некоммерческий сектор экономики, так и экономическую деятельность домохозяйств. Так, к примеру, в Германии, согласно данным института исследований малого и среднего бизнеса (Institutes fьr Mittelstandforschung) за десятилетие с 1994 года бюрократические издержки возросли в Германии на 50% и составили в среднем в год 46 млрд. евро[1].

Очень часто любое предписание или нормативный акт, создающий административный барьер для малого и среднего бизнеса, оправдывается необходимостью защиты потребителей с точки зрения безопасности продукции или услуг. При этом зачастую угроза потребителям с позиций теории благосостояния значительно ниже, чем издержки бизнеса на преодоление данного барьера. При этом создание барьера может быть вызвано и заинтересованностью его создателя в извлечении ренты, что ведет к чистым вычетам из общественного благосостояния, за исключением небольшой ренты, извлекаемой непосредственно оператором барьера. Ликвидировать барьер значительно сложнее, чем создать его. Одно объяснение стандартно – эффект храповика. Другое, как считает Ханс-Вернер Буш, связано с ментальностью населения и политиков, поскольку снижение потенциальной безопасности в пользу большего риска вследствие снятия барьеров – вопрос долгосрочный и требует политической воли[2]. Фактически получается для предприятий МСБ преодоление барьеров «антибюрократическим фитнес-треннингом». Это же касается рынка труда. По исследованиям ОЭСР и всемирного банка, существует прямая связь между степенью зарегулированности рынка труда и нормой безработицы. Германия среди 20 исследуемых стран ОЭСР по показателям степени бюрократизации рынка труда находилась в последние годы на 14-16 местах, а по норме безработицы – во втором десятке. Не лучше показатели и в вопросах организации нового предприятия, измеряемые по продолжительности процедур и числу

[1] Bьrokratieabbau und Bьrokratiesosten-messung in der Bundesrepublik Deutschland. Merk Richard (Hrsg. u.a.). FHM-Verlag Bielefeld., 2005. – S. 8.

[2] Там же. - S. 12.

инстанций, необходимых для достижения цели организации бизнеса. Между тем, согласно исследованиям Крайбома и Клиппштайна, благодаря пакету антибюрократических мер немецкие предприятия могут сэкономить до 15 млрд. евро. Это касается издержек на предоставление статистической информации, затраты на преодоление административных барьеров при организации бизнеса и недополученной прибыли[3].

Для измерения величины бюрократического воздействия существуют две европейские модели: разработанная в стране, являющейся одним из лидеров в вопросе модернизации в общественном секторе – Нидерландах «Модель стандартных издержек» (SKM, далее обозначим как МСИ) и, частично базирующаяся на голландской, модель Еврокомиссии (EU-K-M, далее обозначим как МЕК). Главной методологической проблемой их применения является неоднозначность самого термина «Бюрократические издержки» (БИ).

В самом общем виде под БИ следует понимать административную нагрузку, вытекающую из законов и предписаний. К ней относятся в первую очередь информационные затраты, отчетность и обязанность по ведению бухгалтерского учета, которые контролируются государственными органами. В научной литературе в зависимости от цели и аспекта различные определения данного понятия, сущность их во многом зависит от адресата нормы (только предприятия частного сектора или граждане и организации некоммерческого и общественного секторов), отчего оно рассматривается в узком и широком смысле.

Такого рода бюрократические издержки являются своеобразной «избыточной нагрузкой» (exceed burden) на экономических агентов, поскольку не связаны непосредственно с созданием благ, а обусловлены необходимостью выполнения главным образом регулятивной и контролирующей функцией государства. Причем такого рода избыточная нагрузка связана как с прямыми издержками, вызванными необходимостью осуществлять информационные и иные обязанности в вышеупомянутом смысле, так и косвенными издержками, вызванными сокращением возможности альтернативного использования ресурсов, прежде всего – времени.

Возникает резонный вопрос – что конкретно следует относить к такого рода издержкам и каким образом можно их подсчитать. Во

[3] Grцhe H. Ьbergreifende Zusammenarbeit sichert weiteren Bьrokratieabbau. In: Innovative Verwaltung, № 6, 2009, s. 9-13.

многом на этом и строится различие между двумя выше обозначенными моделями. Прежде всего, стоит отметить, что в модели Еврокомиссии они обозначаются как издержки государственного управления, а не бюрократические издержки. В рамках МЕК используется подход нетто-издержек, т.е. при расчете бюрократической нагрузки учитывается также и вызванное наличием соответствующей правовой нормы снижение издержек. Другими существенными различиями между ними являются более расширенный учет обязательств, возникающих у предприятий не только относительно государственных структур, но и перед третьими лицами (как правило, потребителями). Более расширена в рамках МЕК трактовка и целевых групп. Помимо организаций частного сектора речь идет о гражданах, некоммерческих и государственных предприятиях. Это позволяет говорить о большей реалистичности и эффективности модели Еврокомиссии, в чью пользу также высказывает и то, что она оценивает лишь те бюрократические издержки, затраты измерения которых пренебрежительно малы по сравнению с самими издержками.

Формула, по которой ведется подсчет БИ в рамках Еврокомиссии, выглядит следующим образом:

$$C=T*h*E*F,$$

где C – бюрократические издержки;

T – ставка оплаты труда соответствующего сотрудника, осуществляющего вызванные нормами обязанности;

h – время, затраченное сотрудником;

E – число задействованных организационных единиц;

F – частота проведения информационных обязанностей в год.

По подсчетам Еврокомиссии, расходы только на обработку одного проекта закона в рамках ЕС составляют 1600 человеко-часов[4].

Вместе с тем, с точки зрения Рёзенер, Прахт и Дамковски имеет смысл расширить данный подход, уменьшив нетто-издержки на величину экономии, возникающую вследствие таких эффектов, как рутинизация деятельности и социальное обучение, которые способствуют сокращению прежде всего времени на выполнение обязательств по отчетности и схожих издержек[5].

Ключевыми сложностями для оценки величины БИ являются

[4] Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. A Comparative analysis, 2-th Edition, Oxford 2004. - P. 65.

[5] Rqsener A., Precht C., Damkowski W. Bьro-kratiekosten messen – aber wie? Methoden, Intentionen und Optionen. Berlin Edition Sigma, 2007.

прежде всего отсутствие четкой мотивации предприятий частного сектора в предоставлении данных о внутренних издержках, возникающих вследствие бюрократизации. Даже при наличии системы управленческого контроля со стороны предприятий возникает как проблема адекватности выборки, так и отсутствие устойчивых временных рядов для оценки величины БИ в динамике. Тем самым вопрос об эффективности мероприятий в области дерегулирования и дебюрократизации является спорным и неверифицируемым.

Если же касаться возможности применения данных моделей для оценки величины бюрократизации в странах с переходной экономикой, то тут в первую очередь встает вопрос о соотношении затрат и результатов данных действий. Ведь осуществление данной оценки – вещь достаточно дорогостоящая. Так в Нидерландах затраты на внедрение SKM составили в 2002 году около 3 млн. евро, а для более долгосрочной пятилетней программы, предполагающей снижение административной нагрузки на 25%, уже 5 млн. евро в год и предполагает занятость 60 сотрудников. Схожая программа, принимаемая в Великобритании, предполагает расходы в размере уже 5,9 миллиона евро в год[6]. Именно наличие расходов, на наш взгляд, предполагает некоторую осторожность при внедрении моделей оценки уровня бюрократизации и величины бюрократических издержек в странах с переходной экономикой. Помимо финансовой стороны вопроса, основные сложности видятся в наличии недостаточно адекватной статистики, а также необходимости адекватной ревизии всех форм информационных обязанностей экономических агентов. Тем самым встает вопрос о необходимости формирования методики оценки величины бюрократических издержек, адаптированных к требованиям соответствующего законодательства.

Стоит сказать о том, что реализуемый в рамках российской административной реформы вариант анализа государственных задач не использует вышеописанные модели в чистом виде, но отдельные элементы его применяются, хотя и недостаточно последовательно, при оценке регулирующего воздействия законодательства. Так заложенный в изначальный вариант Закона «О техническом регулировании» принцип необходимости доказать, что соответствующий технический регламент не станет административным барьером, должен был

[6] Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. A Comparative analysis, 2-th Edition, Oxford 2004. - P. 65-66.

учесть как интересы всех производителей соответствующего товара и не стать средством для установления искусственной монополии, так и принять во внимание интересы других заинтересованных сторон (потребителей, государства и т.д.). Однако впоследствии изначальная норма закона была изменена. Также перспективным видится социально-экономический анализ последствий изменений в российском законодательстве, согласно которым для внеплановой проверки предприятий малого и среднего бизнеса контролирующим органами требуется прокурорское разрешение. Значительно сокращение числа проверок и тот факт, что примерно половина из запрашиваемых заявок контролеров была органами прокуратуры отклонена, свидетельствует в первом приближении о сокращении бюрократических издержек.

3.11. РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ НА ФОНЕ МИРОВЫХ ТЕНДЕНЦИЙ*

Одной из наиболее актуальных тем обсуждения в рамках международной дискуссии о концепциях, содержании и направлениях реформирования системы государственного управления, ее перспективах в условиях информационного общества и экономики знаний являются темы электронного правительства (E-Government) и электронного управления (E-Governance). Данная проблематика получила активное развитие: об этом можно судить и по интенсивности научных и практических событий и публикаций, и по их временным характеристикам[1]. В наши задачи входило: содержательный анализ терминов данной проблематики, обзор количественных оценок, характеризующих уровень развития электронного правительства, оценка опыта институционализации электронного правительства в Украине и определение ее места в этом процессе на фоне международных тенденций.

О содержании дефиниций. В рамках различных международных и национальных программ развития информационного сообщества были разработаны положения по расширению использования ИКТ для повышения эффективности и качества государственных услуг. Эти инициативы получили название «Электронное правительство» (E-Government).

В современной литературе можно выделить три подхода к пони-

[1] Обзор можно найти: Faya, Paul. E-Government: Literature Review [Электронный ресурс]. - Режим доступа:http://www.sociedadinformacion.unam.mx/ repositorio/documentos/ FinalEGovernmentLiteratureReview.PDF; ICT for Governance and Policy Modelling/ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http: //www.echallenges.org/e2008/; Баранов А. Электронное правительство в Украине? Будет! Когда? // Зеркало недели. – 2002. – № 1; Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы / Российско-Европейский центр экономической политики. М., 2004. С. 16-1; Сморгунов Л.В. От электронному государству к электронному правлению: Смена парадигмы // Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука: Сб. науч. тр. № 4. М.: ИНИОН, 2007. – С. 20 – 49. Дрожжинов В.И. Электронные правительства и электронная демократия. Готовность номер?. / В.И. Дрожжинов, А.А. Штрик // IKS-online. 2006. № 8. – [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews free/gov2006/articles/egovReady.shtml.

***© Т.В. Меркулова, Е.Ю. Кононова, 2011**

манию термина «электронное правительство» (ЭП)[2]. Первый подход рассматривает его как трансформацию предоставления государственных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Он опирается на распространенную практику перенесения эффективных технологий управления из сферы бизнеса в общественный сектор. Их внедрение должно обеспечить выход на новый уровень качества предоставления услуг, удобства для пользователей при одновременном сокращении издержек.

Если первый подход ограничивается, по сути, электронным сервисом предоставления государственных услуг, то представители второго подхода подчеркивают, что это всего лишь составная часть содержания, которое вкладывается в понятие ЭП, и рассматривают правительство как высокотехнологичную организацию, функционирование которой обеспечивается современными средствами ИКТ. Данный подход исходит из перспектив информационной эпохи, когда только организация всей деятельности правительства на основе ИКТ может обеспечить трансформацию общественного сектора в соответствии с требованиями новой реальности.

Третий подход рассматривает электронное правительство как новую модель управления, адекватную эмерджентной экономике и информационному обществу. Это не просто более широкое толкование, которое поглощает первые два подхода, но принципиально новый взгляд на содержание и организацию государственного управления.

Широкое распространение принципов нового государственного менеджмента связывается с ростом недоверия правительствам и расширения в общественном сознании негативизма по отношению к властям[3]. Феномен нового государственного менеджмента возник в рамках более широкого движения за «перестраивающееся правительство», которое началось в конце 1970-х гг. в экономически развитых

[2]ICT for Governance and Policy Modelling [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http: //www.echallenges.org/e2008/

[3] Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы / Российско-Европейский центр экономической политики. М., 2004. С. 16-17.

странах[4]. Сегодня общее направление административных реформ описывается термином «Governance». Эта концепция объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют интересы. Общий смысл концепции «Governance» состоит в том, что государственное управление становится менее жестким и регламентированным; оно базируется, скорее, на горизонтальных, чем на вертикальных связях между государственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом[5].

К новому подходу относится и понятие «качественное управление» (Good Governance), которое по методологии ООН включает следующие ключевые характеристики:

- сотрудничество и совместная работа граждан и власти (Participatory);
- признание верховенства права (Rule of Law);
- прозрачность власти и ее решений (Transparency);
- отзывчивость реагирования, оперативность (Responsiveness);
- ориентация на консенсус (Consensus Oriented);
- равенство и отсутствие дискриминации (Equity and Inclusiveness);
- результативность, эффективность и экономичность (Effectiveness and Efficiency);
- подотчетность власти гражданам (Accountability)[6].

---

[4] Авторами концепции «Перестраивающегося правительства» (Reinventing Government – RG) являются Дэвид Осборн и Тэд Гэблер, которые предлагают принципы RG как обобщение изменений в государственном управлении: государство рассматривается не как неизбежное зло, а как способ коллективной деятельности и решения общественных проблем; эффективное государство должно соответствовать требованиям информационного общества и экономики знаний – большая, централизованная бюрократия должны остаться в прошлом; проблемой государственного управления являются не люди (бюрократы), а сама бюрократическая система; традиционная демократия не сможет решить сегодняшние проблемы государства путем перераспределения средств; необходимо основываться на принципах обеспечения равенства возможностей для всех граждан. – См.: Osborne D. Reinventing Government. How the enterpreneurial spirit is transforming the public sector / D. Osborne, T. Gaebler. Reading. Mass., 1992.

[5] Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Политические исследования (Полис). – 2003. – № 4.

[6] What is Good Governance? / UNESCAP [Электронный ресурс]. - Режим доступа:– http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm

Формирование новой модели публичного управления обуславливает изменение принципов использования ИКТ в государственном администрировании: движение в направлении более широкого понимания возможностей ИКТ выражается в переходе от концепции электронного правительства (E-Government) к концепции электронного управления (E-Governance). Если в центре первой концепции лежат открытость правительственной информации и предоставление публичных онлайновых услуг, то новое понимание включает в себя такие концепты, как сотрудничество, участие, консенсус. Фактически речь идет об электронной демократии, которая позволяет расширять формы и сферы влияния граждан на процесс принятия и реализации политических решений[7].

Количественные оценки, характеризующие уровень развития электронного правительства. В настоящее время используются две методологии, в основе которых лежат:

1) система индикаторов измерения уровня развития электронного правительства в странах Европейского Союза (разработана компанией Capgemini[8]);

2) система индексов готовности стран мира к использованию электронного правительства (разработана Департаментом экономического и социального развития ООН[9]).

Предпосылкой к разработке Европейской системы исследований электронного правительства стала серия проектов в рамках программы «Электронная Европа» (2002-2005 гг.), основной целью которых было обеспечение гарантированного электронного доступа к базовым государственным услугам в странах-участниках проектов. Методика была создана для того, чтобы обозначить принципы регулирования, необходимые для успешной реализации электронных правительственных услуг.

---

[7] Сморгунов Л.В. От электронному государству к электронному правлению: Смена парадигмы // Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука: Сб. науч. тр. № 4. М.: ИНИОН, 2007. – С. 20 – 49.

[8] [Электронный ресурс]. - Режим доступа:– http://www.capgemini.com/insights-and-resources/by-publication/2009-egovernment-benchmark/?f_site=www

[9] Оценка уровня готовности стран мира к использованию электронного правительства осуществляется в рамках деятельности Департамента экономического и социального развития ООН, ежегодно публикующего отчеты (UN Global E-Government Readiness Report), сравнивающие страны по уровням развития электронного правительства (E-Government) и электронного участия (E-Participation).

Был сформирован список 20 базовых государственных услуг, реализация которых отслеживается на уровне Европейского Союза. Система индикаторов и ежегодные сравнительные исследования, которые осуществляются по заказу Еврокомиссии, позволяют обозначить динамику по двум группам: электронных услуг для граждан (G2C) и для бизнеса (G2B) (табл.1).

Таблица 1

Базовые электронные услуги в странах Евросоюза[10]

Базовые электронные услуги для граждан (G2C)	Базовые услуги ЕС для бизнеса (G2B)
– декларирование подоходного налога; – поиск работы через службы занятости; – оформление социальной помощи; – оформление персональных документов; – регистрация автомобиля; – подача заявлений на строительство; – информирование полиции; – пользование публичными библиотеками; – оформление свидетельств; – подача заявлений на поступление в учебные заведения; – информирование о смене места жительства.	– оформление социальных отчислений на служащих; – декларирование корпоративных налогов; – оформление налога на добавленную стоимость; – регистрация новой компании; – подача статистических данных; – таможенное декларирование; – получение разрешений, связанных с охраной окружающей среды; – функционирование системы государственных закупок.

Использованные в UN Global E-Government Readiness Report индексы оценивают страны по уровням развития электронного правительства (E-Government Index) и электронного участия (E-Participation Index).

[10] Чугунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление / Всероссийский конкурсный отбор обзорно-аналитических статей по приоритетному направлению «Информационно-телекоммуникационные системы», 2008. - 55 с.

Индекс развития электронного правительства (E-Government Index) рассчитывается как среднее арифметическое трех показателей:

- индекс правительственных веб-сайтов (Online Service Index);
- индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Infrastructure Index);
- индекс человеческого капитала (Human Capital Index).

1. Индекс правительственных веб-сайтов рассчитывается как взвешенная сумма числа точек доступа к сервисам, специфическим для каждой из четырех стадий развития электронного правительства[11]:

– информации о деятельности правительства;
– интерактивным услугам;
– финансовым транзакциям;
– участию в принятии решений.

2. Индекс телекоммуникационной инфраструктуры рассчитывается как среднее арифметическое пяти индикаторов (количество в расчете на 100 чел.): а) ПК, б) пользователей интернет, в) телефонных линий, г) мобильных телефонов, д) широкополосных каналов связи.

3. Индекс человеческого капитала рассчитывается на основе данных UNESCO об уровне грамотности среди взрослого населения и долей выпускников младшей, средней и высшей школы.

Индекс электронного участия (eParticipation Index) оценивает онлайновые услуги, их качество и частоту предоставления по следующим направлениям:

– электронное информирование граждан правительством со своего веб-сайта (eInformation);
– электронные консультации, причем посетители правительственного веб-сайта должны иметь возможность выбора темы (eConsultation);
– электронное принятие решений с участием граждан страны, при этом правительство обеспечивает обратную связь по результатам решения конкретных проблем (eDecision Making)[12].

Опыт институционализации электронного правительства в Ук-

[11][Электронный ресурс]. - Режим доступа:– http://www2.unpan.org/egovkb/ egovernment_ resources/ Spotlights_2010.html

[12]Global E-government Survey 2003 [Электронный ресурс]. - Режим доступа:– – http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents /un/unpan016066.pdf

раине. С конца 90-х в Украине был принят ряд документов, направленных на формирование информационного общества: «Национальная программа информатизации» (1998г.), указ Президента Украины «О мерах по развитию национальной составляющей глобальной информационной сети интернет и обеспечения широкого доступа к этой сети в Украине» (2000г.), Законы «Об электронных документах и электронном документообороте» и «Об электронной цифровой подписи» (2003г.), Закон «Об Основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015гг.», Указ «О проведении электронных консультаций с общественностью на сайте «Гражданское общество и власть» (Минюст, 2009г.), Постановление «Об утверждении Порядка привлечения граждан к формированию и реализации государственной политики» (КМУ, 2010г.), Решение к «Вопросу реализации пилотного проекта по внедрению технологий электронного правительства» (КМУ, 2010г.).

13 декабря 2010г. Кабинет Министров Украины одобрил концепцию развития электронного правительства на период до 2015 года[13], основными задачами которой являются:

1. Усовершенствование нормативно-правового и методического обеспечения е-правительства.

2. Разработка типовых технических и технологических решений для электронного взаимодействия органов власти.

3. Создание элементов национальной системы электронных информационных ресурсов.

4. Предоставление электронных услуг физическим и юридическим лицам.

5. Повышение надежности и гибкости функционирования национальной системы ЭЦП (электронной цифровой подписи).

6. Повышение уровня квалификации государственных служащих.

Кабмин планирует реализовать концепцию в 3 этапа. В частности, до 2012 года должны быть разработаны нормативно-правовая и нормативно-техническая базы, необходимые для предоставления административных услуг в электронном виде. Также предусматривается создание единых стандартов взаимодействия субъектов электронного правительства и единой общегосударственной системы элек-

[13] [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://podrobnosti.ua/ power/ 2010/12/ 14/739112.html#comments

тронного документооборота (ЭДО). Предполагается, что на первом этапе органы государственной власти и местного самоуправления начнут предоставлять услуги гражданам в электронном виде, в частности, через интернет можно будет зарегистрировать субъект хозяйствования, подать отчетность.

Планируется, что на втором этапе, до 2014 года в электронной форме будут предоставляться услуги во всех сферах общественной жизни.

На третьем этапе, который продлится до 2015 года, предусматривается создание единой информационно-телекоммуникационной инфраструктуры органов государственной власти и местного самоуправления.

Однако, несмотря на предпринимаемые на законодательном уровне шаги, интегрированная система информационных ресурсов и информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления так и не создана, системы электронного документооборота органов государственной власти и органов местного самоуправления по-прежнему имеют крайне ограниченную функциональность. Эффективному внедрению ЭП препятствует ненадежность и негибкость национальной системы электронной цифровой подписи, а также усиление недобросовестной конкуренции и попыток монополизации рынка ЭЦП и ЭДО. В результате отсутствуют единые государственные информационные ресурсы, адаптированные к международным стандартам и регламентам функционирования системы электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи, а качество и количество услуг, которые предоставляются с применением электронных средств, остается на крайне низком уровне.

Что касается внедрения веб-технологий в деятельность правительства, то сегодня более 30% органов власти имеют собственные сайты, однако большинство из них были созданы более 10 лет назад и с тех пор существенных изменений не претерпели – качество представления информации и интерактивность услуг остаются крайне низкими. По-прежнему отсутствуют средства аутентификации с целью двустороннего обмена деловой информацией, практически не работают средства обратной связи с гражданами, более того, доступ к государственным информационным ресурсам для юридических и физических лиц крайне ограничен. В целом, затруднительно говорить о наличии единой точки доступа через веб-интерфейс ко всему

многообразию государственных услуг, независимо от того, какое конкретно министерство или ведомство их оказывает.

Среди основных причин сложившейся ситуации следует отметить следующие:

- недостаточное финансирование и неэффективное использование имеющихся ресурсов;
- низкий уровень подготовки (электронной грамотности) государственных служащих и граждан;
- отсутствие заинтересованности во внедрении электронных форм ведения дел со стороны госслужащих;
- неработоспособность системы индикаторов оценивания ЭП.

В целом по оценке международных организаций на сегодняшний день Украина находится лишь на пороге интерактивного присутствия государства в сети: начинает осуществляться формальный обмен информацией между пользователями и правительственными органами (заполнение форм, отправка заявлений онлайн)[14].

Украина на фоне международных сравнений. Согласно последним данным Украина занимает 54-е место по уровню развития электронного правительства (табл. 2). Она находится в первой трети общего списка, опережая Россию и Белоруссию, однако в последние годы этот разрыв уменьшается – в 2002-2007гг. динамика индекса ЭП демонстрировала замедляющийся рост, а последние 2 года наблюдается его сокращение.

Анализ показывает, что эта тенденция обусловлена негативной динамикой индекса развития правительственных веб-сайтов (рис.1).

Если сравнивать индекс развития электронного правительства в разрезе составляющих показателей, то ситуация в нашей стране не сильно уступает среднему уровню по Восточноевропейскому региону (все же значительно отставая от среднеевропейского уровня), и даже превосходит среднемировые значения (рис.2а). Однако в сравнении с региональными лидерами наблюдается существенное отставание по всем показателям, кроме индекса человеческого капитала (рис.2б).

[14] Константинов А. Электронное правительство Украины [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.dgt.kz/?pg=view&vip=25&razd=2&id=420

Таблица 2

Индекс развития электронного правительства, 2003-20010гг.[15]

Страны	2010		2008		2005		2004		2003	
	зна-чение	ранг	зна-чение	ранг	зна-чение	ранг	зна-чение	ранг	зна-чение	ранг
Корея	0,88	1	0,83	6	0,87	5	0,86	5	0,744	13
США	0,85	2	0,86	4	0,91	1	0,91	1	0,927	1
Канада	0,84	3	0,82	7	0,84	8	0,84	7	0,806	6
Велико-британия	0,81	4	0,79	10	0,88	4	0,89	3	0,814	5
Нидерланды	0,81	5	0,86	5	0,80	12	0,80	11	0,746	11
...										
Украина	0,52	54	0,57	41	0,55	48	0,53	45	0,46	54
Россия	0,51	59	0,51	60	0,53	50	0,50	52	0,44	58
Беларусь	0,49	64	0,52	56	0,53	51	0,49	58	0,40	81
...										
Гвинея	0,14	180	0,14	180	0,14	170	0,14	168	0,13	165
Нигер	0,11	183	0,11	181	0,07	174	0,06	173	0,06	170

[15] [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/ country-view.aspx

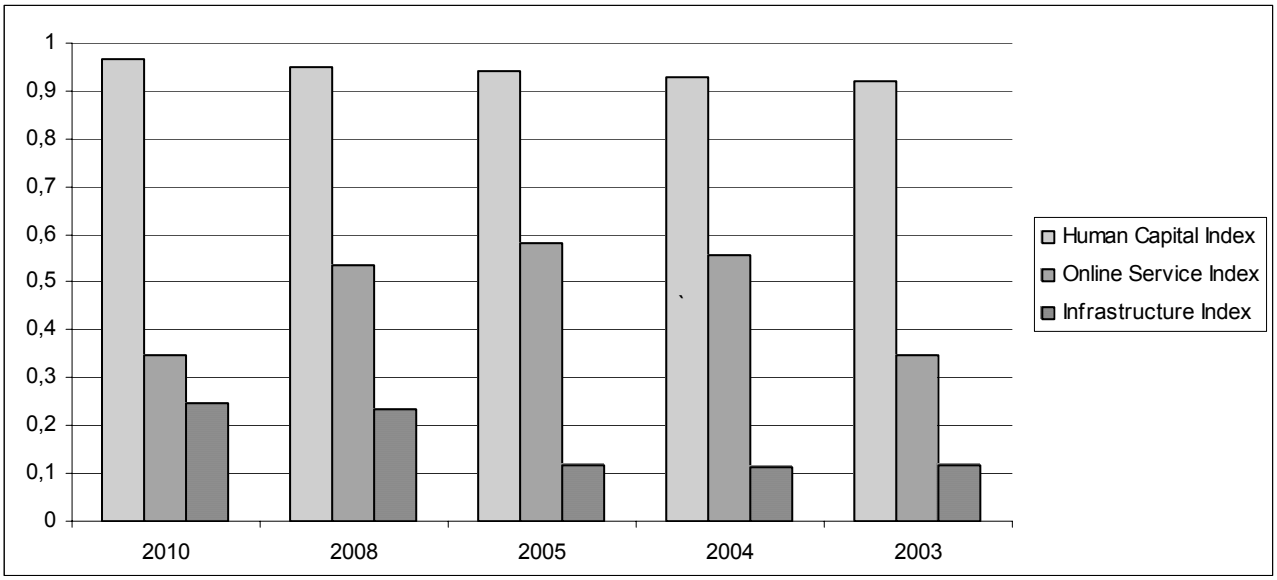

Рис. 1. Динамика показателей, составляющих индекс развития электронного правительства в Украине

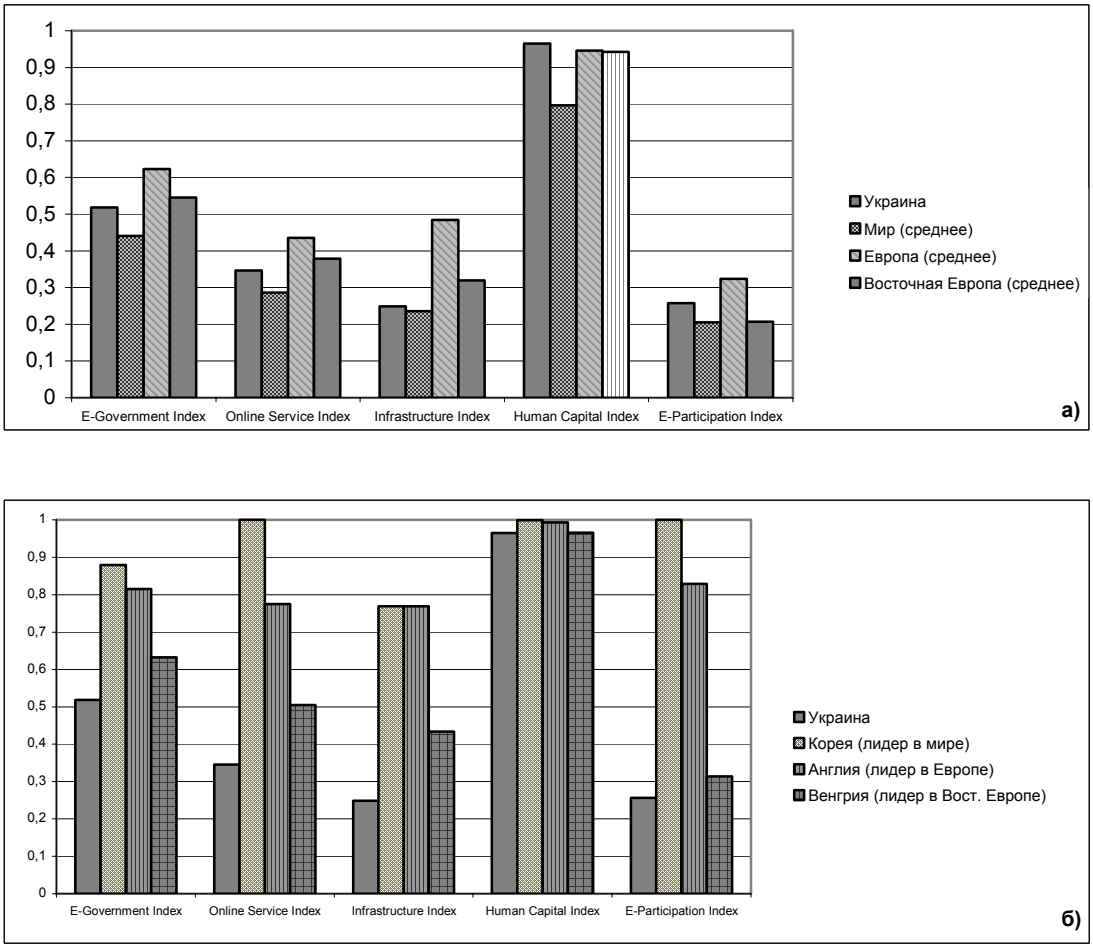

Рис.2 .Индексы развития электронного правительства (E-Government Index) и электронного участия (E-Participation Index) в Украине и мире

Как было сказано выше, индекс ЭП используется для обобщающей оценки и сравнения стран, при этом он является композиционным показателем, который рассчитывается на основе 3-х показателей. Ранжирование стран по каждому отдельному индексу дает разные результаты, отличные от результатов сравнения по обобщающему показателю ЭП. Нами была поставлена задача выделения кластеров стран, однородных по значениям набора показателей, составляющих индекс ЭП. Для ее решения были использованы нейронные сети Кохонена, которые предназначены для исследования статистических закономерностей многомерных данных и решения задач кластеризации[16]. [14]

Построенные на основе показателей развития электронного правительства по 192 странам мира за 2010г. карты Кохонена[17] (рис.3) позволили выделить 6 групп стран (кластеров), находящихся на разных стадиях внедрения ИКТ в работу органов государственного управления.

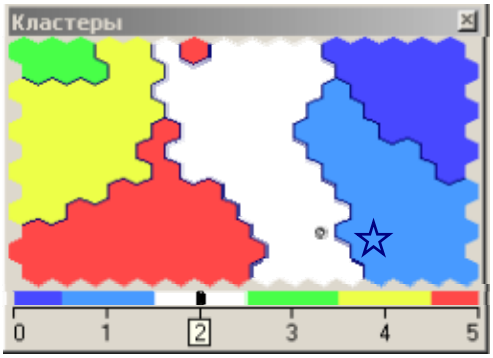

Рис. 3. Карта Кохонена
(положение Украины отмечено звездочкой)

Ядра выделенных кластеров характеризуются значениями весов, присоединенных к слою Кохонена (табл.2), они отражают характеристики наиболее типичных объектов каждого класса. Рассмотрим, например, нулевой кластер. Сюда вошла 21 страна или 11,9% всех исследованных стран. Его ядро описывается следующими значениями показателей: Infrastructure=0,611; Online_Service=0,642; Human_Capital=0,973; E_Participation=0,626, а значения этих показателей, например, для Франции составляет Infrastructure=0,595;

[16] T. Kohonen, Self-Organizing Maps (Third Extended Edition). - New York, 2001. – 501 p.

[17] Расчеты проводились с использованием аналитической платформы Deductor Studio Academic 5.2

Online_Service=0,683; Human_Capital=0,977; E_Participation=0,60. Значимость всех показателей для нулевого кластера равна 100%.

Таблица 2

Ядра кластеров[18]

Поля	Показатели	Кластеры 2	5	4	1	0	3
		48 (27,1%)	39 (22,0%)	34 (19,2%)	28 (15,8%)	21 (11,9%)	7 (4,0%)
9.0 2010 Infrastructu	Значимость	92,9%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	17,0%
	Среднее	0,19446	0,075879	0,041356	0,43869	0,6109	0,2099
9.0 2010 Online Service	Значимость	100,0%	100,0%	100,0%	64,6%	100,0%	99,5%
	Среднее	0,34809	0,12031	0,13006	0,30998	0,64172	0,058043
9.0 2010 Human Capital	Значимость	100,0%	77,1%	100,0%	99,9%	100,0%	100,0%
	Среднее	0,86258	0,79031	0,48943	0,91521	0,97345	0
9.0 2010 E-Participati	Значимость	66,5%	100,0%	100,0%	6,4%	100,0%	97,3%
	Среднее	0,20565	0,054585	0,065965	0,18061	0,62585	0,012257

В целом, нулевой кластер – это группа стран, находящихся на самой высокой стадии развития ЭП: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Германия, Эстония, Финляндия, Франция, Дания, Исландия, Ирландия, Израиль, Япония, Норвегия, Корея, Сингапур, США, Швеция и Швейцария. В этих странах уже активно ведется двусторонний обмен информацией между государством и гражданами через интерфейс единого окна, осуществляются финансовые онлайн-транзакции. Они стоят на пороге перехода к четвертой стадии развития ЭП (по классификации ООН), когда граждане и бизнес смогут напрямую участвовать в процессе принятия политических решений.

В первый кластер вошли 28 стран (15,8%) – это преимущественно страны Юго-Восточной Европы (Италия, Чехия, Венгрия, Болгария, Польша, Румыния, Португалия, Греция) и Южной Америки (Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Мексика, Перу, Панама). В этих странах на сайтах госорганов представлена информация о деятельности правительства, ведутся мероприятия по налаживанию двустороннего обмена информацией.

[18] В первом столбце табл.2 перечислены показатели, на основании которых проводилась кластеризация – это индексы телекоммуникационной инфраструктуры (Infrastructure), правительственных веб-сайтов (Online Service), человеческого капитала (Human Capital) и электронного участия (E-Participation). Во втором – перечислены характеристики, значения которых представлены в 3-8 столбцах таблицы – это средние значения показателей кластеризации (ядра классов) и уровень их значимости в выделенных кластерах. В шапке таблицы приведены номера кластеров (строка 1) и число стран, вошедших в каждый кластер в абсолютном значении и в процентах от общего их количества (строка 2).

Второй кластер (48 стран – 27,1%) сформирован из постсоветских стран (Армения, Азербайджан, Украина, Россия, Беларусь, Молдова, Грузия, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан) и стран Азии (Индонезия, Кувейт, Монголия, Саудовская Аравия, Иран). Эти страны находятся на начальной стадии развития электронного правительства.

В странах, входящих в третий, четвертый и пятый кластеры, электронное правительство практически не развито. Это 72 страны (почти 40% общего списка), которые различаются между собой уровнем развития человеческого капитала – начиная от наибеднейших стран Африки (Сомали, Нигер) и заканчивая Индией, Таджикистаном и Туркменистаном, где этот показатель достаточно высок.

Графически ядра выделенных кластеров представлены на рис.4.

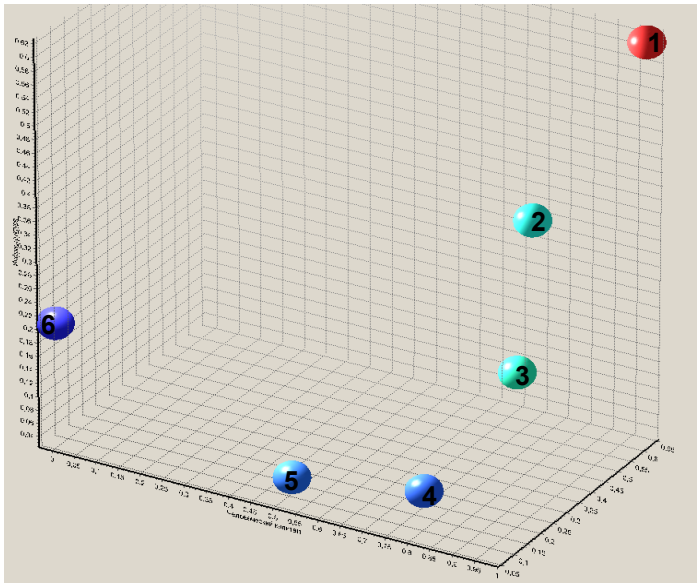

Рис.4. Ядра кластеров[19]

Здесь мы видим, что страны, входящие в первый кластер (красный) лидируют с достаточно большим отрывом, в то время как второй и третий кластеры (голубые) схожи по всем характеристикам, кроме инфраструктурных. Среди стран, в которых ЭП не развито (последние три кластера – синие), следует отметить четвертый кластер, который по развитию инфраструктуры существенно опережает пятый и шестой, однако характеризуется крайне низким развитием человеческого потенциала.

[19] По осям отображены показатели человеческого капитала (Human Capital) – ось X, развития правительственных веб-сайтов (Online Service) – ось Y и телекоммуникационной инфраструктуры (Infrastructure) – ось Z, цвет объекта характеризуется значением показателя электронного участия (E-Participation).

Как показывает мировой опыт, практическая реализация концепции электронного правительства идет в направлении от широкого использования ИКТ для предоставления государственных услуг и развития онлайновых сервисов к трансформации государственного управления на основе изменения принципов, на которых строится взаимодействие власти и граждан. Процесс идет от построения системы «*E-Government*» в ее самом простом понимании, как системы электронных сервисов, к осознанию и реализации концепции «E-Governance», которая предусматривает расширение форм и сферы влияния граждан на процесс принятия и реализации управленческих решений.

Принципы концепции «E-Governance» и методов «качественного управления» («Good Governance»), которые основываются на новой модели публичного управления, в Украине только начинают осознаваться. Вместе с тем, данные показывают, что из трех характеристик, составляющих общую оценку степени реализации концепции электронного правительства (E-Government Index) в нашей стране, две демонстрируют достаточный потенциал для продвижения в данном направлении: высокие оценки человеческого потенциала и уровня развития телекоммуникационной инфраструктуры. «Узким местом» является именно организация взаимодействия государственных структур с гражданами, что отражает неудовлетворительная динамика показателя Online Service Index. Для объяснения отставания в этой области может быть использован ряд причин (среди которых, в частности, недостаток финансирования), однако в основе лежит отсутствие интереса властных структур к данному процессу. В мировой практике идет процесс целенаправленного построения системы электронного правительства при непосредственном инициирующем этот процесс участии самого правительства, различных государственных органов. По-видимому, главная отечественная проблема в области государственного управления – отсутствие взаимопонимания и доверия между населением и властью – проявляется и на пути реализации концепции «E-Governance». Судя по практическим шагам в этом направлении, представители власти пока не осознали необходимости смены парадигмы управления, а в обществе доминируют скептические оценки идеи о том, что с помощью ИКТ можно обеспечить эффективное взаимодействие власти, населения и бизнеса. Однако, по нашему мнению, в эпоху информационного общества другой альтернативы развития государственного управления нет.

Заключение

Итак, что же такое эффективное государство?

Проведенное исследование позволяет сделать ряд общих выводов, касающихся рассматриваемой проблемы.

Проблема эффективности государства включает в себя три аспекта.

Первый аспект оценки эффективности государства состоит в том, насколько эффективно то, что государство делает с экономикой. Эффективность государства оценивается с позиции внешних результатов его деятельности. То есть с позиции того, насколько эффективны для экономики результаты и последствия экономической политики государства: экономический рост, занятость, справедливость в распределении доходов и пр. Главный вопрос здесь заключается в том, что государство должно делать в экономике (или с экономикой)? Примером подхода к оценке эффективности государства с данной точки зрения в институциональной теории, может служить известная концепция Д.Норта о технологической и структурной границе производственных возможностей и роли государства в сближении этих границ.

Второй аспект эффективности государства связан с тем, насколько эффективна властная вертикаль с точки зрения возможности выполнения принятым государством решений? В данном случае оценивается способность и возможности государства «планировать и проводить политические курсы», а именно: в какой мере государство способно реализовать поставленные перед собой цели. Во-первых, насколько эффективно сами государственные структуры выполняют принятые им же решения или, другими словами, насколько само государство является управляемым для государства; во-вторых, в какой мере государство в состоянии обеспечить принуждение граждан к выполнению принятых им решений (законов, регулирующих актов). Данный подход к проблеме эффективности государства представлен в уже упоминавшейся книге Ф.Фукуямы «Сильное государство».

Третий аспект эффективности связан с тем насколько и в какой мере целевая функция государства (государственных агентов) совпадает с функцией общественного благосостояния. Или, коротко говоря, в какой мере общество способно подчинить деятельность государства собственным интересам. В данном случае нас не интересует то, какие функции в экономике должно выполнять государство, ка-

кие инструменты (монетарные, фискальные, институциональные и пр.) при этом используются, а также насколько сильна и эффективна властная иерархия. Нас интересует, прежде всего, наличие у государства мотивации эффективно выполнять какие-либо функции и использовать какие-либо инструменты экономической политики в общественных целях.

Для институциональной теории традиционно основной интерес представляет именно данный аспект эффективности государства. Дело в том, что и мотивация, и целевая функция государства не являются естественным следствием действия невидимой руки, а представляют собой взаимодействия общественных субъектов и государства и, далее, структурирующих это взаимодействие политических и государственных институтов общества.

Чем в большей степени расширяются функции государства в современной экономике, и чем в большей мере мы настаиваем на наличии сильного государства, тем в большей мере стоит вопрос, а способно ли государство использовать силу и широту своей власти на пользу обществу, другими словами, способно ли общество «держать под контролем левиафановские наклонности правительства» (Дж.Бьюкенен).

Поэтому одна из основных задач исследовательской программы современной институциональной теории является анализ институциональных границ и пределов деятельности государства и поиск таких институтов взаимодействия общества и государства, которые способны сформировать эффективное современное государство.

Выражаем надежду, что данная монография в какой-то мере внесла свой вклад в решение указанной научной проблемы.