

А.Н. ПИЛИПЕНКО, к. э. н., доцент,  
Национальный горный университет, г. Днепропетровск

### ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В ЭКОНОМИКЕ С ПОЗИЦИЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Реалии современного развития вряд ли дают основания сомневаться в необходимости государственного регулирования экономики. История и практика функционирования моделей смешанной экономики в развитых странах являются наглядным примером эффективности соединения саморегулирующихся механизмов рынка с регулирующей функцией государства. Однако тот же исторический опыт свидетельствует и о том, что взаимодействие спонтанных процессов, характерных для рынка, и сознательного регулирования со стороны государства, имело различные формы проявления в отдельных странах и в разные периоды их экономического развития. Одни национальные модели базируются на более широком использовании рыночных механизмов при минимальном применении регулирующих функций государства, в то время как для других характерна высокая доля государственного вмешательства в экономику и ограниченный характер действия элементов саморегулирования. И что интересно, эффективность обеих типов смешанной экономики могла быть как высокой, так и незначительной – независимо от существующего сочетания рыночных и государственных регуляторов.

Это обстоятельство, а также практика неудавшихся реформ на основе либеральных рецептов, заставили теоретиков и политиков в странах постсоциалистического пространства взглянуть несколько под иным углом на проблему функционирования механизмов координации. В последнее время мы наблюдаем в научном сообществе попытки критического переосмысления формационного подхода с его экономическим детерминизмом и взглядом на государство как механизм подчинения экономически господствующему классу всех иных членов общества. Одновременно обнаруживается и неудовлетворенность исследователей неоклассическими концепциями, рассматривающими деятельность государства в экономике в качестве компенсатора недостатков рынка.

Вполне закономерным явлением развития современной экономической науки, как в Украине, так и в России стало обращение к концептуальным основам исторической школы, институционализма, которые характеризуются

особой методологией и особым взглядом на роль государства и рынка в экономике, на характер влияния неэкономических факторов развития экономических систем. Показательными в этом отношении являются исследования российских экономистов С. Серегинной и Ф. Шамхалова, в которых исследуется взаимодействие государства с другими институтами общества [1-2]; фундаментальный анализ институциональной экономики и определение в ней места государства И. Агаповой, Р. Нуреева, А. Олейника, О. Сухарева [3-6] и многих других.

Однако, невзирая на значительный вклад названных исследователей в институциональную теорию, следует, тем не менее, обратить внимание на отсутствие в институционализме того единства, на основе которого может быть построена интегральная модель экономического развития. Цель данной статьи – анализ существующих теоретических подходов в определении функциональных особенностей государства и определение методологических возможностей институциональной теории в решении проблемы формирования механизмов координации национальной экономики.

Если рассматривать подходы, реализуемые в институциональной теории по отношению к исследованию функций государства, то мы сразу же обнаружим представление данного феномена в качестве института и (или) организации, что, естественно, приводит к наделению государства разной функциональной ролью. «Государство (в широком смысле – власть), выступая наиболее важным политическим институтом, определяет нормы и правила поведения субъектов экономической действительности», – читаем у И. Агаповой. [3, с. 152]. Ф. Шамхалов также считает, что «государство – это институт, призванный обеспечить контролируемую и упорядоченную свободу перед лицом возможного злоупотребления силой хаоса и беспорядка» [2, с. 22-23].

Однако, уже у А. Олейника встречается несколько иной взгляд на государство. «Вслед за фирмой еще одним видом организации является государство...», – пишет автор. Государство следует рассматривать не в качестве института,

а в качестве особой организации. Главным обоснованием для такого похода служит факт делегирования гражданами части своих прав государству – именно на этой основе государство осуществляет свою деятельность» [5, с.344]. Причем таких противоречивых трактовок государства и, соответственно, из них выводящихся подходов к анализу государства можно найти в институциональной теории достаточно много. Это, на наш взгляд, объясняется тем, что разные исследователи стоят на позициях несколько несхожих течений институционализма, разной есть и целенаправленность соответствующего анализа. А это приводит и к сосуществованию достаточно различных определений основных категорий, которые считаются базовыми в институционализме.

Как известно, ключевым для институциональной теории является понятие «институт». Однако при первой же попытке познания сущности данного явления мы сталкиваемся с тем, что на сегодняшний день еще не сложилось единого общепризнанного определения данной краеугольной для институционализма категории. В разных направлениях институциональной теории, а иногда даже и среди представителей одной и той же концепции, встречаются далеко неодинаковые трактовки данного понятия.

Так, основатель институционализма Т. Веблен, впервые выдвигая понятие институтов, определил их как «устойчивые привычки мышления, характерные для большего сообщества людей» [7, с. 201], причем исследовал их происхождение из инстинктов, привычек, традиций и социальных норм. Следуя заложенной Т. Вебленом традиции выводить характеристики индивидов из характеристик институтов, традиционный (по другой терминологии старый) институционализм акцентирует внимание на координационной природе институтов.

Подчеркивая признак привычности, устойчивости и распространенности образа мысли, а также делая упор на культурные нормы и традиции старый институционализм постулирует не столько ограничительный характер институтов, сколько их способность к установлению устойчивой структуры взаимодействия между людьми. Иными словами, институты, в понимании старых институционалистов, обеспечивают взаимопонимание между индивидами, которое выражается в формировании согласованных ожиданий при минимальном обмене информацией и, тем самым, содействуют кооперации между субъектами.

Практически в том же направлении рас-

суждает и Дж. Ходжсон, определяя институты в качестве «социальной организации, которая посредством привычки, традиции или правовых ограничений формирует долгосрочные рутинизированные схемы поведения» [8, с. 37]. Для Дж. Ходжсона институты – это еще и «долговечные системы правил, которые утвердились и которые придают структуру социальным взаимодействиям» [8, с. 11].

Однако уже Д. Норт отходит от такой трактовки институтов. В его концепции постулируется четко ограничительный характер институтов, они предстают как «правила игры в обществе или, точнее, придуманные людьми ограничения, которые направляют человеческое взаимодействие в определенное русло [9, с.11]. «Институты, – по мнению исследователя, – включают в себя как формальные правила и неформальные ограничения (общепризнанные нормы поведения, достигнутые соглашения, внутренние ограничители деятельности), так и определенные характеристики принуждения к выполнению тех и иных» [10, с.7].

Причем Д. Норт проводит четкое различие между институтами и организациями и считает такое разграничение необходимой предпосылкой для разработки теории институтов. Понятие «организация» охватывает политические органы и учреждения, экономические структуры, общественные и образовательные организации. Организации создаются для достижения определенных целей и выступают главными агентами институциональных изменений. Таким образом, если институты являются набором правил и законов, определяющих взаимодействие отдельных субъектов, то организации выступают действующими субъектами, которые сами могут быть объектами институциональных изменений.

О. Вильямсон, в принципе, не отходит от позиции Д. Норты, определяя институты как «основные политические, социальные, правовые нормы, которые являются базой для производства, обмена и потребления» [11, с.31]. Однако, он включает в структуру институтов те элементы, которые Д. Норт считает организациями: «Фирмы, рынки и взаимные соглашения являются важнейшими экономическими институтами» [12, с.15].

Ограничившись рассмотрением только нескольких, но тем не менее классических определений институтов, мы приходим к пониманию отсутствия в современной науке категориального оформления данного понятия. Поэтому при проведении исследований институционального характера, будь то определение ха-

рактера функционирования координационных механизмов экономической системы или любых других процессов, первоочередным заданием становится необходимость уточнения существенных характеристик самой категории институт, поскольку именно она становится базой для дальнейшего, уже узкопредметного, научного поиска.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что такая задача должна решаться не на противопоставлении подходов различных направлений институциональной теории в трактовке институтов, а на поиске возможных точек их соприкосновения и определенного синтеза. Рискую вызвать несогласие со стороны приверженцев определенных течений институционализма, мы, тем не менее, будем отстаивать подобную позицию. Дело в том, что как бы не отличались между собой старый институционализм, неоинституционализм или новый институционализм, все они базируются на единой методологической основе, коренным образом отличающей их от других течений экономической мысли и одновременно их утверждающей в качестве самостоятельного научного направления.

В силу этого можно считать правомерным выведение синтетического понятия институт. Во-первых, институт – это действительно «правила игры», общепризнанные предписания, которые запрещают или разрешают определенные виды действий во взаимоотношениях экономических субъектов. В этом отношении они задают рамки, которые структурируют взаимодействие между людьми. Будучи формальными или неформальными по своей природе, институты выполняют функцию ограничения индивидуальной или коллективной деятельности.

Во-вторых, институт – это еще и механизм принуждения к выполнению установленных «правил игры». Вполне естественным является то, что без создания механизмов принуждения к выполнению правил, а также без существования гаранта их действительного исполнения любые предписания становятся обычной фикцией.

Именно в процедуре формирования подобных механизмов и коренятся отличия в позициях сторонников разных направлений институционализма. Т. Веблен настаивает на повторяющемся использовании, укоренении привычек и правил, которые не столько ограничивают, сколько направляют, облегчают и поощряют определенные виды деятельности.

Институты в таком понимании формируют добровольно установленные связи между

людьми и делают поведение индивида понятным и предсказуемым для других. То есть принудительные санкции коренятся в самих стереотипах мышления, устанавливающих, по удачному замечанию Дж. Коммонса, в экономической сфере денежные санкции, в политической – расширение или ограничение свободы, а в моральной – осуждение или неодобрение определенных действий.

Если следовать позиции новых институционалистов, то механизмом принуждения служит норма экономического поведения, возникающая непосредственно из взаимодействия субъектов. Норма превращается в правило в случае применения соответствующих санкций в целях поддержания нормативных требований. Поэтому в данном направлении институциональной теории механизмы принуждения рассматриваются преимущественно как юридические и неформальные нормы, образующие ограничения для человеческой деятельности. Как утверждал Дж. Ходжсон «при переходе к правилам добровольный характер выполнения норм исчезает, в действие вступают санкции» [8, с.43].

В этом отношении следует признать правомерность обеих позиций. Действительно, с одной стороны, институты уменьшают неопределенность путем установления устойчивой структуры взаимодействия между людьми. Иными словами, они обеспечивают взаимопонимание между индивидами, которое выражается в формировании согласованных ожиданий при минимальном обмене информацией и, тем самым, содействуют кооперации между субъектами. Однако, с другой стороны, институты выступают в роли специфического способа разрешения конфликтов, возникающих между людьми и, в силу этого, приобретают характер принуждения к выполнению установленных рамок поведения. Люди далеко не всегда добровольно следуют установленным правилам и предписаниям. Поэтому следует признать наличие в регулирующей функции института некой двойственной природы – самоограничения, устанавливаемого непосредственно индивидом, а также внешнего ограничения, вносимого со стороны иных участников отношений (самих индивидов и их групп).

Учитывая вышесказанное, рассмотрим природу государства и его функциональную роль в трансформирующихся экономических системах с позиций институциональной теории. Сразу обратим внимание на то, что неоинституционализм рассматривает государство в духе традиций классической политической эконо-

мии, которая, по сути, определила и неоклассическую версию закономерности присутствия данного института в экономике.

Так, в общеизвестной концепции «невидимой руки» А. Смита, которая стала первым систематизированным обоснованием механизма саморегулирования экономики, первоосновой рационального поведения независимо действующих субъектов выступает условие полной экономической свободы. Именно благодаря ей в обществе формируется механизм конкуренции, который выполняет функцию согласования экономических интересов хозяйствующих субъектов и, тем самым, является механизмом рыночного саморегулирования. Государству при таких условиях отводится роль обеспечения безопасности правопорядка, включая защиту прав частной собственности. «Для того, чтобы поднять страну из самой низкой ступени варварства к наивысшей ступени благосостояния нужны лишь мир, легкие налоги и терпимость в управлении – все другое обеспечит естественный ход вещей», – провозглашает автор «Богатства народов» [13, с.332]. Экономика, наряду с широким комплексом институтов, отношений, ценностей вплоть до XIX века рассматривалась как сфера, в которую государство не имеет права вмешиваться.

Однако, мы прекрасно знаем, что в то время, как А. Смит пел гимн экономической свободе, государство, тем не менее, активно вмешивалось в экономическую жизнь – строило элементы инфраструктуры (дороги, элементы образования и здравоохранения), поддерживало национальных производителей через систему таможенного протекционизма, установления экспортных премий, принятия «хлебных законов» и других правовых актов протекционистского характера, способствующих становлению и развитию внутреннего рынка. А уже в первой половине XIX века вместе с обострением социально-экономических противоречий основные принципы классического либерализма начинают пересматриваться. Различные школы и направления уже не оставляют без внимания сферу сознательного воздействия на рыночные процессы, наделяя, однако, регулирующие механизмы различной степенью вмешательства в спонтанные процессы.

Неоклассическое направление в духе классики продолжает отстаивать позицию минимального государства. Его функции определяются по остаточному принципу - государство выполняет все то, с чем не может эффективно справиться рынок. Установление «правил игры» и контроль за их соблюдением, поддержа-

ние условий конкуренции, организация производства общественных благ, регулирование экстерналий, справедливое перераспределение доходов – вот полный перечень функциональных обязанностей государства с точки зрения неоклассической теории. И если мы рассмотрим в этом отношении взгляды неоинституционалистов, то мы также увидим анализ государства с позиции индивидуальных интересов и действий его отдельных граждан.

По мнению представителей данного направления, государство должно в экономической сфере устанавливать правила, способствующие упрощению и развитию механизмов добровольного обмена. Поскольку ключевым понятием в неоинституциональной теории является категория трансакционных издержек, постольку и эффективность государственного вмешательства в сферу рынка рассматривается с позиции необходимости их снижения.

Утверждается, что вместе с расширением масштабов ведения торговых операций их выхода за рамки персонифицированных соглашений возникает необходимость обеспечения контрактов с помощью формальных институциональных механизмов. Иными словами, с момента, когда разделение труда и возрастающая специализация производства стали детерминировать включение в процесс обмена людей, лично не знакомых друг с другом, и в силу этого не способных гарантировать определенность результата сложных экономических отношений, возникла необходимость участия в обменных операциях третьей стороны – гаранта выполнения соглашений и защиты прав собственности. Такой стороной представители неоинституционализма избирают государство, справедливо считая, что самостоятельное выполнение индивидами подобных функций будет обходиться им значительно дороже. По сути, то, что рынок бы сделал с большими затратами, государство способно выполнить с меньшими. Чем не проявление опять таки компенсаторной функции государства?

В силу данных рассуждений следует более четко определиться с тем, что же есть государство? Мы приходим к пониманию того факта, что оно весьма сложный политический и экономический феномен, сочетающий в себе как признаки института, так и признаки государства. В качестве основополагающего признака государства как института следует выделить его функцию, реализующуюся в определении норм и правил поведения субъектов, фиксирующихся в правовых нормах. Вместе с тем, институционализирующим признаком госу-

дарства является и его роль в качестве механизма принуждения к выполнению установленных правил, включающих судебные и административные методы воздействия.

Также следует иметь в виду, что понятие института есть еще и стереотип мышления, что оказывает важное влияние на понимание государства в качестве института. Какую бы мы не взяли модель государства, во многом она определяется историческими и социокультурными факторами, доминирующими моральными установками и ценностями, особенностями общественного сознания. Достаточно привести в качестве примера моральные установки, которые представляют собой особого рода неформальный институт, отличительными характеристиками которого является отсутствие фиксации правил поведения в письменной форме, а также наличие особых механизмов принуждения к их исполнению.

В отношении мы не встретим существования специального органа, который бы занимался выработкой и использованием механизмов соблюдения соответствующих правил, как это происходит в правовой сфере, подвластной государству. Особенностью морали является то, что в ней общественная необходимость, нужды, интересы выражаются в виде стихийно сформированных и общепринятых установок и оценок, которые передаются посредством механизмов подражания и внушения, подкрепляются силой массового примера, привычки, общественной мысли и, таким образом, становятся внутренне обязательными стандартами поведения человека. Эти установки и оценки характеризуются тем, что получают идейное обоснование в виде представления о том, как надлежит человеку жить и действовать.

От права мораль отличается еще и тем, что, во-первых, выполнение каждым моральных требований контролируется всеми индивидами общества, и, во-вторых, санкционируется только формами духовного влияния. Последнее обстоятельство предопределяет относительно большую роль сознания в морали, чем в других формах социального контроля. Причем данное сознание может выражаться как в рациональной форме понятий и суждений, так и в эмоциональной форме чувств, побуждений, склонностей. История свидетельствует, что любые попытки изменить правила взаимодействия индивидов путем принятия новых законодательных актов далеко не сразу влечет за собой формирование новой институциональной среды. Инерция действия старых институтов продолжает достаточно долго определять поведение

экономических субъектов, остающихся в поле воздействия старых стереотипов поведения. Как справедливо замечает А. Ткач, «создание новых, даже более прогрессивных институтов сталкивается в своей реализации отсутствием новых неформальных правил и норм, которые мотивируют поведение всех участников хозяйственного процесса. Создается институциональный вакуум между формально действующими институтами и институционализацией на неформальном уровне» [14, с.43]. Таким образом, функциональная роль государства в качестве института во многом определяется влиянием стереотипов мышления, которые сначала фиксируются в традициях, неформальных нормах, а затем наиболее прочные утверждаются в праве.

Государство в роли института формирует правовые границы функционирования экономики и гарантирует их исполнение. Однако реально удается формализовать только те, которые уже на данный момент определили неформальное поведение. Вместе с тем государство поддерживает существующие экономические отношения и рынок как основную форму связи между хозяйствующими субъектами, а также главное условие функционирования рынка – конкуренцию. В этой функции государство обеспечивает свободный доступ на рынок и правовое ограничение разрушительных воздействий монополизма.

Если рассматривать государство как организацию, то оно может быть представлено в качестве органа коллективных действий, действующего в институциональной среде и принимающего усилия реализовать коллективный интерес в рамках существующих правил. Как представитель всех граждан страны государство с помощью законодательной, исполнительной и судебной власти структурирует и согласовывает интересы всех членов общества и социальных групп. Это проявляется в поддержании правопорядка и регламентации взаимоотношений с другими государствами от имени и в интересах самих граждан, то есть роль государства как организации заключается в реализации общенациональных интересов.

Поддерживая рыночную форму связи, государство регулирует внешние эффекты с целью как поддержания рыночных стимулов (как способа реализации индивидуальных интересов через коллективное действие), так и обеспечения национальных интересов. В этом же контексте следует рассматривать и функцию государства по организации производства общественных товаров и услуг. Высокие издержки ин-

дивидуального производства подобных товаров заставляют индивидов реализовывать их поступление на рынок за счет коллективных действий.

Рассмотрев функции государства с позиций их представления в виде института и организации, мы акцентируем внимание еще на одном важном моменте. Государство, его роль в трансформирующейся экономике не являются понятиями тождественными для экономики развитой и стабильной. В силу существования нестабильности, крайней изменчивости базовых элементов трансформирующихся экономических систем, наличия остаточных явлений и достаточно устойчивых стереотипов поведения предыдущего развития, перед государством возникают и принципиально новые задачи, которые оно вынуждено решать на пути институциональных преобразований, выступая в роли как института, так и в качестве организации. Причем решать их необходимо на основе плюрализма теоретических подходов, поиска прочной методологической основы. Наиболее приемлемым, на наш взгляд, для решения задач трансформирующейся экономики является институциональный подход. Однако, как показал проведенный анализ, не все в нем еще можно считать устоявшимся и определенным. Правильнее поставить вопрос о синтезе всего того ценного, что было накоплено экономической наукой. Так что вопрос поиска исследовательской программы переходных экономических процессов все еще остается открытым.

### Литература

1. Серегина С. Роль государства в экономике. Синергетический поход. – М.: Издательство «Дело и сервис», 2002. – 288 с.
2. Шамхалов Ф. Государство и экономика.

Власть и бизнес. – М. ЗАО «Издательство экономика», 2005. – 714 с.

3. Агапова И. Институциональная экономика. – М.: Экономистъ, 2006. – 254 с.
4. Нуреев Р. Институциональная экономика. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 482 с.
5. Олейник А. Институциональная экономика. – М.: Инфра-М, 2000. – 416 с.
6. Сухарев О. Институциональная теория: Методологический эскиз. – М.: Экономика, 2007. – 516 с.
7. Веблен Т. Теория праздного класса. – М.: Прогресс, 1984. – 368 с.
8. Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты. – М.: Дело, 2003. – 464 с.
9. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. – К.: Основи, 2000. – 189 с.
10. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С.23-37.
11. Вильямсон О. Частная собственность и рынок капитала // ЭКО. – 1993. – № 5.
12. Вільямсон О. Економічні інституції капіталізму: Фірми, маркетинг, укладання контрактів. – К.: Артк, 2001. – 472 с.
13. Сміт А. Дослідження про природу та причини добробуту націй / Пер. О.Васильєвої, М.Межевікіної, А. Малівського. – К.:Port-Royal, 2001. – 594 с.
14. Ткач А. Методологічні основи інституціональної теорії. Інституціональна парадигма цивілізаційного розвитку: Монографія у 4 кн. Кн. 1. : Інституціональні передумови соціально-економічного розвитку. – Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2007. – 276 с.

Статья поступила в редакцию 19.06.2008