

М.В. ГОРДОН, к.э.н.,
Н.В. ОЛЕНЦЕВИЧ, к.э.н., доцент,
Донецкий национальный технический университет

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, с. 215]. Здесь на первый план выходит гносеологический критерий нормативной науки – знание необходимого. Вместе с тем, в реальном мире без знания фактов и знания законов невозмож-

но 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-экономической 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 [2-6]. 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 [7-9].

Целью настоящей статьи является обобщение теоретических взглядов на проблему формирования эффективного государства с позиций сочетания нормативного и позитивного экономического анализа.

В качестве вводного замечания необхо-

© М.В. Гордон, Н.В. Оленцевич, 2010

димо 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», придерживающихся идей классиков экономической теории о «невидимой руке» и соответствующем минимальном «наборе» государственных функций в экономике, которые несут 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 наделяются 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 та-

кой 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 неинституциональное направление экономической теории.

Неинституциональные 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 неинституциональной 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. Обобщая, взгляды на природу государства в рамках неинституциональной 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 плодородием в зависимости от освещенности и влажности почвы). Под влиянием природных и социальных условий слабые хозяйства 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 возникла только в корпоративной форме), а в результате того, что ин-

дивиды 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 [10]. Предложенную им модель возникновения государства можно проиллюстрировать в виде следующей схемы, отображающей процесс горизонтальной социальной контракции (рис. 1).

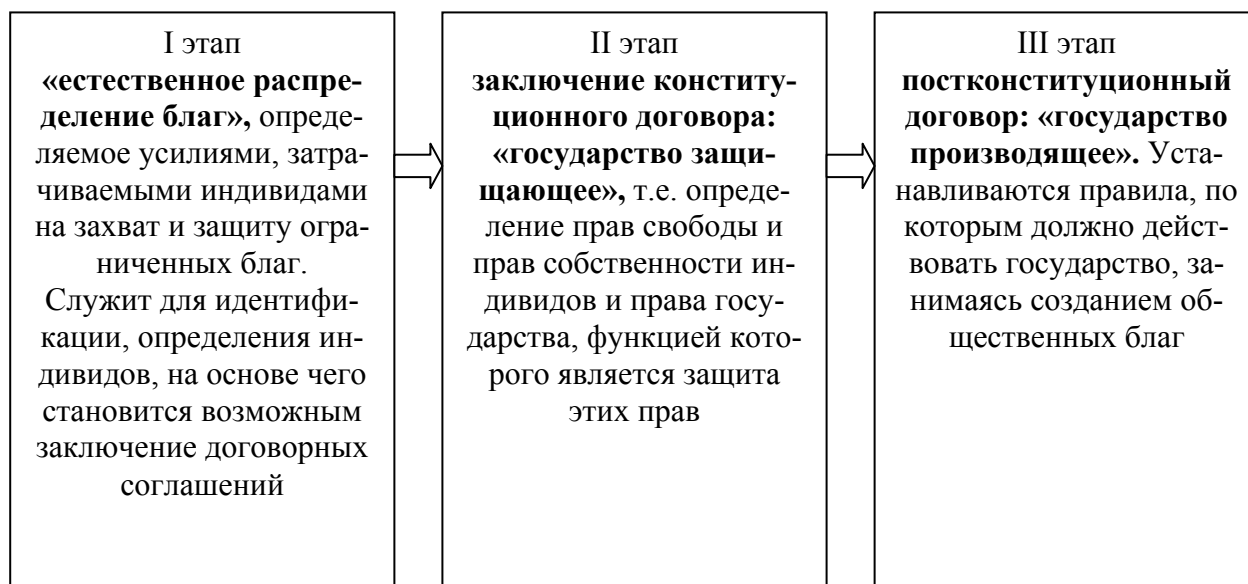


Рис. 1. Процесс горизонтальной социальной контракции в модели общественного договора Дж.Бьюкенена.

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 контракции характерен для современных развитых демократий.

Отсюда можно сделать вывод, в соответ-

ствии с которым контрактное государство рассматривается как добровольный контракт между гражданами и государством. Граждане делегируют часть своих полномочий государству. Распределение властных отношений закрепляется конституцией, выполняющей роль 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 обес-

печить 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 велегально.

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 неинституциональной 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» [11, с. 50].

Подводя некоторые итоги, следует 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 обуславливает необходимость решения проблемы принципал-агент между различными уровнями государственной власти.

Второе. В рыночной экономике государ-

ство 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 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 управле-

ния 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 преимуществ, 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. Оценка 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 нор-

мативного 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 многих 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 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, 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.

В целом изменения, необходимые для повышения эффективности государственного управления, могут опираться на традиционные функции государства, однако должны сопровождаться внедрением инноваций в его деятельность. Такие изменения можно свести к следующему:

1) ориентация на результат при принятии государственно-управленческих решений (эф-

фективность, результативность, рентабельность и качество услуг);

2) прозрачность и открытость деятельности государственного сектора, совершенствование механизмов отчетности и мониторинга;

3) внедрение принципа subsidiarity, 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 [11, с. 212-223].

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.

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, расширения возможностей добровольного заключения контрактов и снижения уровня транзакционных издержек. Теоретические исследования и прикладной опыт свидетельствуют о том, что прогресс современного государства детерминирован развитием демократических институтов агрегирования интересов, создание которых обеспечивается путем разработки нормативных теорий, а функционирование в конкретных хозяйственных условиях детерминировано рекомендациями, сформулированными в рамках позитивного анализа. В этом, как представляется, и заключается

диалектика нормативного и позитивного подходов в обосновании путей становления эффективного государства. Что касается перспектив дальнейших исследований, то они должны сосредоточиться в большей степени на практической стороне решения этой проблемы и обосновании конкретных путей формирования и поддержания институтов экономической демократии.

Литература

1. Блауг Марк. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют. Пер. с англ. – М.: НП «Журнал Вопросы экономики», 2004. – 416 с.

2. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп/Пер. с англ. – М.: Фонд экономической инициативы, 1995. – 174 с.

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

4. Johnson R.N. and Libecap G.D. The Federal Civil Servis System and the Problem of Bureaucracy: the Economics and Politics of Institutional Change. – Chicago: University of Chicago Press, 1994.

5. North D.C. Structure and Change in Economic History. – New York and London: W.W. Norton, 1981.

6. Warren J. Samuels. Adam Smith and the Economy as a System of Power. Indian Economic Journal 20 (January-March 1973) – P. 363-381.

7. Геець В.М. Інституційні перетворення і суспільний розвиток//Економіка і прогнозування. – 2005. – № 2. – С. 9-37.

8. Дементьев В.В. Институты, поведение, власть. – В кн.: Постсоветский институционализм/Под ред. Р.М.Нуреева, В.В.Дементьева. – Донецк: Изд-во «Каштан», 2005. – 480 с.

9. Малий І.Й. Сучасна економічна криза як ознака прояву інституційної кризи//Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 37-1. Донецьк, ДонНТУ, 2009. – С. 25-27.

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

11. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. – М.: Дело, 2010. – 408 с.

Статья поступила в редакцию 08.04.2010