

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВИ

В.В. Дементьєв

Донецький національний технічний університет

Державу можна розглянути як організацію, яка повинна створити для членів суспільства фундаментальні колективні блага: по-перше, закони та процедури їх дотримання (громадський правопорядок), по-друге, суспільні блага і послуги, які не можуть бути створені в приватному секторі (дороги, послуги охорони здоров'я та освіти тощо), по-третє, регулювання і координацію економічного життя в разі виникнення «провалів ринку»

Необхідність держави і її можливості у створенні колективних благ, а також напрями діяльності держави достатньо описані в економічній теорії. Є багато літератури, присвяченої ролі і місцю держави в економічному житті суспільства. У даній роботі предметом дослідження будуть виступати інші аспекти її діяльності. *Нас не цікавить те, які функції в економіці має виконувати держава, як і те, які інструменти (монетарні, фіскальні, інституційні та ін.) при цьому використовуються. Нас цікавить, перш за все, здатність держави взагалі виконувати будь-які функції та використовувати будь-які інструменти економічної політики.*

Проблема, яка є предметом дослідження в цій роботі, полягає в наступному: чи мають державні агенти ефективну мотивацію до створення колективних благ відповідно до інтересів їх споживачів - членів суспільства¹.

Діяльність щодо створення колективних благ, як і всяка інша діяльність, пов'язана з витратами. Готовність нести зазначені витрати, а так само і мотивація у створенні колективних благ для суспільства, залежить від того, чи існує зовнішня сила, здатна (за допомогою застосування позитивних і негативних санкцій) примусити державних агентів до несення витрат на користь суспільства. Іншими словами, те, якою мірою державні агенти мають мотивацію до створення колективних благ, визначається системою влади, яка підкорить їх поведінку цій меті. Саме ця система влади та її вплив на вибір, мотивацію і поведінку державних агентів і буде предметом нашого аналізу. На відміну від проблеми влади, яку має держава, проблема влади «над» державою та її впливу на мотивацію поведінки державних агентів залишається відносно мало дослідженою в рамках економічного аналізу.

Ключове питання суспільної ефективності будь-якої організації – не стільки її внутрішній устрій, скільки система влади і впливу, яка існує над даною організацією і яка підпорядковує її поведінку певній меті. Ефективність економіки, наприклад, в першу чергу, визначається господарським середовищем, під впливом якого діють фірми, а вже в другу – їхньою внутрішньою структурою, тобто тим, як розподілена влада і менеджмент всередині підприємства. Якою б не була внутрішня структура політичної організації,

¹ «Дослідження мотивацій відповідальних керівників, а також політичних, соціальних, інформаційних і навіть психологічних труднощів, яким вони піддаються, має бути відображено в праці про економічну політику з тим же обґрунтуванням, що і бюджетний і грошово-кредитний механізми» [7, с. 5].

сама по собі, без ефективного зовнішнього впливу вона не в змозі призвести до ефективних результатів. Причина – відсутність мотивації в їх створенні. Підтвердженням цього є порівняльний аналіз політичних структур у сучасному світі. За винятком трьох базових позицій: виборність влади, конкуренція політичних партій на виборах і формальний поділ влади, політичні інститути не «мають значення». З одного боку, найрізноманітніші форми політичного устрою (парламентська і президентська республіки, одно-або двопалатний парламент, пропорційні або мажоритарні вибори і т.ін.) породжують схожі результати. З іншого боку, однотипні форми політичної організації мають протилежні наслідки.

Об'єкт дослідження в даній статті – державна організація – виходить безпосередньо за рамки економічної системи. Однак правомірність виходу економічного аналізу за межі власне господарських проблем і його використання для дослідження таких об'єктів як держава, сім'я, злочинність і т.п. у наш час є загальноновизнаною в економічній теорії.

Приватний інтерес у політиці і невидима рука

Передумовою аналізу візьмемо висновки добре відомих у сучасному економічному аналізі теорії суспільного вибору (Д. Б'юкенен, Г. Таллок), теорії колективних дій (М. Олсон), а також інституціональної теорії держави (Д. Норт).

Державну діяльність, відповідно до методологічних передумов теорії суспільного вибору, як відомо, можна звести до діяльності раціональних індивідів, які приймають рішення згідно з принципом максимізації індивідуальної корисності². Суть даних посилок формулюється наступним чином. По-перше, в політичному житті, також як і в економічному, кожний його учасник переслідує свої приватні інтереси, шукає індивідуальну вигоду. По-друге, державний агент розглядається як раціональна (економічна) людина, яка в змозі оцінити індивідуальну вигоду і витрати від політичної діяльності. Будь-яка діяльність, у тому числі й політична, буде здійснюватися лише остільки, оскільки одержувані граничні вигоди перевищують граничні витрати, пов'язані з її виконанням.

Що може дати реальні підстави для посилки про домінування приватного інтересу в діяльності державних агентів?

По-перше, немає причин стверджувати, що існують які-небудь спеціальні механізми відбору, що допускають у сферу державної діяльності тільки тих людей, які у своїй діяльності керуються безпосередньо моральним боргом, які мають на меті створення колективних благ для суспільства, а не приватним інтересом, спрямованим на максимізацію індивідуальної вигоди.

По-друге, немає підстав вважати, що люди, які потрапляють до сфери

² «Основна передумова теорії суспільного вибору полягає в тому, що люди діють у політичній сфері, переслідуючи свої особисті інтереси, і що немає непереборної грані між бізнесом і політикою. Ця теорія послідовно викриває міф про державу, у якої немає ніяких інших цілей, крім турботи про суспільні інтереси. Теорія суспільного вибору (public choice theory) - це теорія, що вивчає різні способи і методи, за допомогою яких люди використовують урядові установи у своїх власних інтересах» [9, с. 454].

держави, змінюють свою природу, добровільно відмовляються від приватного інтересу і підпорядковують свою діяльність інтересам суспільства з моральних чи інших міркувань.

По-третє, ми можемо проявити фантазію і поставити питання таким чином: що було б, або, як би функціонували державні агенти, якщо уявити (прийняти гіпотезу), що у своїй діяльності вони керуються індивідуальними інтересами? Така гіпотеза цілком допустима, враховуючи той факт, що система політичної демократії має виходити з «презумпції винності» можновладців. Вільний уряд, як писав Томас Джефферсон, заснований на підозрілості, а не на довірі.

По-четверте, досягнення владних позицій у суспільстві вимагає від індивідів певних витрат, у тому числі грошових. Попит на довільну владу пред'являють ті, хто готові нести витрати, необхідні для «захоплення влади». Готовність нести зазначені витрати залежить від величини вигод, які може принести володіння владою. Іншими словами, те, хто і яку ціну готовий платити за владу, залежить від того, які вигоди планується отримати в результаті «захоплення» влади. «Оскільки найбільшу ціну за владу в інституційних системах, як правило, пропонують люди, чії особисті проекти вимагають значних змін в поведінці інших громадян, всі громадяни можуть раціонально очікувати, що надана самій собі влада буде використовуватися таким чином, що не відповідає їхнім інтересам», зауважують з цього приводу Бреннан і Джеймс Б'юкенен [2, с.123].

Прагнення до максимізації приватного інтересу в сфері державної діяльності має свої особливості.

Перше. Якщо у сфері економіки приватний інтерес обмежується формами грошового доходу (зарплата, прибуток, відсоток, ціна), то в політичній діяльності приватний інтерес має більш широкий діапазон і включає в себе поряд з грошовим доходом й інші мотиваційні чинники. Такі мотиви, як прагнення до влади, популярність, честолюбство, визнання, соціальний статус, привілейований доступ до суспільних благ тощо, що не відіграють великої ролі в економічному житті, мають істотне значення в політичній діяльності.

Друге. У політичній сфері приватний інтерес носить відносно «прихований», замаскований характер. На відміну від бізнесу приватний інтерес в політиці ніколи не декларується відкрито. Ніхто і ніколи не схильний заявляти відкрито, що метою його державної діяльності (в якості голови адміністрації, мера, міністра, начальника департаменту, народного депутата і т.п.) є прагнення максимізувати власну вигоду: грошові доходи, власність, владу, набути популярності і т.д. Як правило, декларується обіцянка захищати та відстоювати суспільні інтереси і мету.

Третє. На відміну від економічної сфери у державній діяльності особливе значення набуває витяг рентних доходів або політико-адміністративної ренти (або пошук ренти). Під «політичною рентою» (надалі просто рентою) будемо розуміти сукупність індивідуальних благ, які отримує або може отримати державний агент, понад грошові доходи та інші блага, одержувані як безпосередній їхній еквівалент. Діапазон благ, які входять у зміст політич-

ної ренти, надзвичайно широкий – від додаткових грошових доходів та розширення можливостей в отриманні матеріальних благ, до різного роду благ нематеріального порядку – влада, повага і т.п. Можливість вилучення рентних доходів у політичній діяльності носить не периферійний, випадковий, мінущий характер, як у бізнесі, а є загальною і стійкою тенденцією. При цьому важливо звернути увагу на той момент, що в політичній сфері саме додаткові блага, у вигляді ренти, відіграють вирішальну роль як мотив діяльності. Навряд чи хто-небудь займається політикою або прагне до отримання високих посад у державному управлінні (посада міністра, голови адміністрації, депутата парламенту і пр.) заради більш високої заробітної плати. У сфері політичної діяльності (на відміну від бізнесу) існує єдиний спосіб максимізувати доходи (у короткостроковому періоді) – це максимізувати останні за рахунок ренти.

Четверте. Безумовно, крім безпосереднього прагнення до максимізації власної вигоди, державним агентом володіють й інші мотиви. Зведення всіх мотивів політичної діяльності до мотивів приватної вигоди є спрощеною картиною реальності. Цілком припустима ситуація, коли можливість отримання благ для індивідуального споживання в тій чи іншій формі не є об'єктом приватного інтересу державного агента. Безпосереднім мотивом політичної діяльності в цьому випадку виступають політичні цінності, як-то «служіння інтересам суспільства» або моральний борг.

Однак «інтерес суспільства», або в нашому випадку «інтерес України», що представляє об'єкт морального боргу, за винятком ряду очевидних істин, є не більш ніж думка приватної особи про ці інтереси. Переслідуючи, відстоюючи, захищаючи «інтереси України, державний агент, як правило, прагне реалізувати лише свою приватну, індивідуальну думку про ці інтереси. У зв'язку з цим моральний обов'язок як мотив поведінки у відомому відношенні може розглядатися як різновид індивідуального інтересу, оскільки відображає прагнення реалізувати індивідуальні уявлення про зміст суспільного інтересу. Індивідуальний інтерес і суспільний інтерес (колективне благо) збігаються тут лише суб'єктивно, у поданні окремої особи. Той факт, що державний агент у своїй діяльності (на його думку) «служить інтересам суспільства» (нехай навіть щиро) ще не гарантує автоматично реальної користі від цих інтересів у результаті його діяльності. Моральний борг, як мотив поведінки, безумовно, заперечує вузькокорисливі інтереси, але керівництво почуттям боргу не гарантує від неефективності і нереальності поставлених (в рамках боргу) цілей по відношенню до дійсних колективних благ.

Таким чином, говорячи словами Д. Юма, «при формуванні будь-якої системи правління і встановлення конституційних витрат і противаг кожна людина передбачається шахраєм, і немає іншого пояснення всім його діям, крім приватного інтересу. Через цей інтерес ми повинні керувати ним, і змусити його, всупереч ненаситній жадобі і амбіціям сприяти суспільному благу» [цит. за: 18, с.436].

Отже, інтереси громадян (колективні блага) і інтереси державних агентів (політична рента) безпосередньо не збігаються.

Для створення умов ефективної мотивації державного агента необхідно, щоб «розрив» між індивідуальною функцією корисності державного агента і суспільною функцією корисності (інтересом суспільства) заповнювався зовнішньою владою над його поведінкою. Точніше кажучи, «розрив корисності» заповнюється для державного агента витратами (санкціями як позитивними, так і негативними), які повинно створити для нього суспільство в разі діяльності, що відхиляється від інтересів громадян, і які здатні зрушити норму заміщення в бік суспільних благ. Отже, необхідна «видима рука» влади над державою з боку суспільства. Іншими словами, проблему можна сформулювати таким чином: якщо відсутня «невидима рука»³, то чи існує «видима рука», здатна направити приватний інтерес державних агентів до загального блага?

Політичний контроль громадян: мотиваційні та інформаційні «провали»

Зацікавленими особами (або споживачами) по відношенню до колективних благ є суспільство, точніше, його громадяни. Ключове питання полягає, отже, в тому, чи мають громадяни достатню мотивацію, а також джерела політичної, економічної, ідеологічної влади, для того, щоб здійснити зазначений примус.

При подальшому аналізі будемо виходити із загальної економічної посылки, що «рядові» громадяни також є раціональні люди, кожен з яких переслідує власні інтереси і які здійснюють вибір на основі зіставлення індивідуальних витрат і вигод від тих чи інших дій.

Ресурсами влади, якими володіють громадяни по відношенню до держави, є, по-перше, голоси виборців на виборах, по-друге, здатність громадян до колективних дій як протестного характеру, так і на захист певних політичних сил, по-третє, права влади по відношенню до державних агентів, які закріплені в конституції і реалізуються шляхом судової процедури, по-четверте, такий чинник, як «громадська думка».

Чи «готові» громадяни до того, щоб ефективно використовувати наявні в їхньому розпорядженні владні можливості для впливу на державу і максимізацію суспільних благ?

Здійснення влади над діяльністю державних агентів вимагає певних витрат. Мотивація у здійсненні влади виникає за умови, що даний громадянин як раціональний індивід отримує вигоди від здійснення цього контролю, які перевищують витрати, з ним пов'язані.

Перша проблема в здійсненні влади над державою з боку «виборця» полягає в тому, що ефективна мотивація, заснована на позитивному співвідношенні граничних вигод і витрат, для нього відсутня.

«Хороша держава» є для виборців колективним благом. Відповідно до

³ «У правила «невидимої руки» Адама Сміта немає політичного аналогу», зауважує Дж. Б'юкенен [3, с. 20].

теорії колективних дій для пересічного виборця, не дивлячись на загальну цінність колективного блага, граничні витрати, пов'язані з впливом на їх створення, як правило, перевищують граничні вигоди. Тому мотивація в постійному впливі на державу і в контролі над його діяльністю у виборця мінімальна.

Суть проблеми полягає в наступному. Результатом діяльності держави є колективні блага, що мають істотне значення для інтересів виборця. Однак, по-перше, колективне благо – це таке благо, на яке не поширюється принцип винятковості. Це означає, що якщо даним благом користується одна людина, ним можуть користуватися всі. Особливість колективного блага, таким чином, полягає у виникненні ситуації «free rider» (безквиткового пасажира або «зайця»), що означає можливість користуватися даним благом, не несучи витрати на його створення. Іншими словами, природа даних благ допускає, що пересічний виборець може користуватися ними незалежно від того, ніс він чи ні витрати, пов'язані з їхнім одержанням (контроль і вплив на діяльність держави). Для кожного виборця існує можливість стати таким free rider («безбілетником») по відношенню до колективних благ, оскільки виключити зі сфери дії законодавчих актів (колективне благо) тих, хто не брав участь у витратах, пов'язаних з контролем над діяльністю держави, неможливо. Тому рядовий виборець як раціональна людина, яка порівнює свої витрати і вигоди, як правило, не схильний нести зазначені витрати, оскільки доступ до благ можливо отримати без будь-яких витрат. По-друге, значення впливу кожного окремого виборця на процес діяльності держави зовсім мале. На факт існування або ж відсутності колективних благ витрати окремого виборця з контролю над державними агентами вплинути не можуть. Тому для виборця як раціонального індивіда не існує прямого зв'язку між своїми витратами зі впливу на державу і колективними благами як результатами діяльності останнього. Відповідно, як раціональна людина, що максимізує вигоду, виборець не схильний нести дані витрати, оскільки наявність блага і його доступність його витрати вплив не несуть. По-третє, відсутній взаємний контроль між виборцями за тим, хто і яким чином несе витрати, пов'язані з впливом на державу. Це означає, що відсутній зовнішній примусовий для виборця механізм постійного впливу на державних агентів.

За вказаними вище причинами рядові виборці мають також і обмежену здатність до спільних організованих дій зі здійснення впливу на поведінку державних агентів. Або, іншими словами, не володіють достатньою мотивацією, щоб нести витрати заради створення та забезпечення функціонування організацій, які здатні впливати на прийняття рішень державними органами.

У відомому сенсі, тому, можна стверджувати, що «благо народу» як колективне благо безпосередньо нікого не цікавить, у тому числі і сам «народ».

Наступний чинник, що визначає потенціал влади над діяльністю держави, пов'язаний з можливостями громадян отримати об'єктивну інформацію про діяльність державного агента і, далі, сформулювати критерії для оцінки його діяльності.

Разом з тим існує цілий ряд причин, які ускладнюють отримання об'єктивної інформації про колективні блага та оцінку діяльності держави з їх створення. Це пов'язано з характеристиками споживаних колективних благ, суб'єктивними можливостями громадян в отриманні реальної інформації та оцінки на її основі результатів діяльності державних агентів, а також величиною трансакційних витрат на отримання об'єктивної інформації.

По-перше, кінцева оцінка усякого блага здійснюється в процесі його споживання. «Споживання» ж колективного блага (особливо у вигляді законодавчих актів) носить специфічний характер. Його «якості» можуть виявлятися протягом досить тривалого періоду, а наслідки для економічної та політичної систем можуть бути дуже різні і суперечливі. Безпосередня ж оцінка створеного колективного блага (у вигляді законів) «у реальному режимі часу» вимагає відповідної кваліфікації та рівня знань, яких пересічні громадяни, як правило, не мають.

По-друге, існують відомі складнощі з оцінкою альтернативних можливостей або «упущеної вигоди» у прийнятті державних рішень, а точніше - з оцінкою того, що можна було зробити в даній ситуації, тобто альтернативних результатів, яких можна було б досягти за наявності цих же економічних ресурсів. На відміну від економічної сфери, де є більш-менш надійні показники виміру «упущеної вигоди» при відмові від альтернативних варіантів використання наявних ресурсів, в політиці цього безпосередньо не видно. Оцінка таких альтернативних можливостей вимагає спеціальної аналітичної роботи. На неї більшість громадян не здатна.

По-третє, отримання інформації про результати діяльності державних агентів вимагає витрат, величина яких обмежує мотивацію громадян у здійсненні дій, необхідних для отримання такої інформації. Оскільки пересічний виборець, як правило, не схильний нести дані витрати, то основним джерелом інформації про діяльність депутата виступає сама державна організація або контрольовані нею засоби масової інформації.

По-четверте, оскільки колективне благо є результатом спільних дій з боку органів державного управління (парламенту або органів виконавчої влади), то часто складно оцінити внесок конкретного державного агента у створення того чи іншого колективного блага, що є результатом діяльності державного органу в цілому. Цим, зокрема, обумовлена відома «розмитість», нечіткість критеріїв оцінки діяльності окремих державних агентів.

По-п'яте, обмежена спроможність громадян виробити і сформулювати (шляхом голосування) суспільну функцію добробуту, яка могла б виступити критерієм оцінки діяльності держави. За винятком обмеженого кола суспільних благ, вигоди від яких і витрати на створення яких, розподіляються рівномірно, знайти таку функцію, принаймні, демократичним шляхом вельми проблематично. «Колективи, де індивідуальні переваги різні, не можуть ... прийняти колективного або групового рішення. Згідно ж з Ерроу, такі групи не в змозі виробити впорядковану перевагу, яка охоплювала б усі можливі результати, які самі по собі є на рівні індивідів впорядкованими, несуперечливими і рефлексивними» [4, с.427].

У силу зазначених причин громадяни не можуть відігравати роль джерела інформації про виробництво державними агентами колективних благ для суспільства. Тому ним виступає сама державна організація. Самі ж державні агенти мають мотивацію до спотворення інформації про результати власної діяльності.

Групи з особливими інтересами

Як відомо, результатом діяльності держави можуть бути не тільки колективні блага для всіх, але також приватні або клубні блага, що представляють інтерес, вигоду, корисність тільки для обмеженої групи осіб. Наприклад, нормативні акти, статті законів, інші рішення, пов'язані з наданням економічних (держзамовлення, тарифів, цін тощо), політичних, правових та інших пільг і преференцій для певних господарських і політичних груп.

У даному випадку, на відміну від інтересів «рядових» виборців, ми маємо справу з т.з. особливими інтересами малих груп.

Коло ресурсів влади, якими володіють групи з особливими інтересами, інше, ніж ресурси влади громадян, і залежить від характеру групи. Сюди можуть відноситися можливості підтримки при обійманні посад у структурі державної влади; можливості надання керівних посад у структурі політичних партій, фракцій і т.п.; грошові і матеріальні ресурси; більш широкі можливості ведення власного бізнесу, з яким пов'язаний державний агент (доступ до високоприбуткових сфер бізнесу, до кредитів, монополні можливості тощо); фінансова та організаційна підтримка виборчої кампанії; інші можливості.

На перший погляд, якщо порівняти ці ресурси влади з ресурсами громадян, то для державних агентів найбільш значущим ресурсом є голоси виборців, від яких безпосередньо залежать безпосереднє набуття ними депутатського статусу або перемога на виборах політичної партії, яка контролює виконавчу владу і членом якої є конкретний державний агент. Тому складається враження, що рядові виборці володіють великим потенціалом і більш широкими об'єктивними можливостями для контролю над державною організацією, ніж групи з особливими інтересами. Проте суперечливість ситуації в тому, що, з одного боку, формально отримання голосів виборців є головною попередньою умовою для отримання політичної ренти, з іншого боку, реальне отримання голосів виборців під час проведення виборів неможливе без попередньої наявності певних ресурсів (фінансових і організаційних), отримання яких, у свою чергу, неможливе без підтримки малих груп з особливими інтересами. Таким чином, ресурси, якими володіють малі групи, можуть бути попередньою умовою для проведення виборчої кампанії. «Всемогутній демократичний уряд, – писав Ф. Хайек, – саме внаслідок необмеженості своєї влади стає іграшкою в руках організованих інтересів, бо має догоджати їм, щоб забезпечити собі більшість» [Цит. за 9, с.467].

Вплив на державу з метою отримання виключних прав і переваг, що приносять рентний доход, вимагає від груп з особливими інтересами витрачання грошових ресурсів. Розглянемо тепер, якою мірою малі групи, що во-

лодіють особливими інтересами, мотивовані (тобто готові нести витрати) до здійснення контролю над державними агентами.

Зміна умов діяльності в результаті державних рішень може означати істотні вигоди для даної групи або ж спричинити істотні втрати. Оскільки дані виняткові блага і реалізуються всередині відносно малої групи, то тут не виникає ситуації «безбілетника» - блага не будуть реалізовані або втрат неможливо уникнути без активних дій і витрат з боку кожного члена групи. Зусилля і витрати кожного учасника групи мають істотно більше значення для досягнення загального результату - виняткових благ. Для кожного члена даної групи граничні вигоди від впливу на державного агента будуть перевищувати граничні витрати. Звідси істотно вищий, ніж у пересічного виборця, рівень мотивації і зацікавленості у впливі на державну владу з метою прийняття вигідних рішень і готовність нести витрати, пов'язані з даним впливом [Див: 1, с.60-66].

Крім того, малі групи мають істотну організаційну перевагу порівняно з рядовим виборцем. Дана перевага полягає в наявності внутрішнього примусового механізму, який підпорядковує дії кожного свого члена спільній меті даної організації. Оскільки групи з особливими інтересами або вже є організованими структурами, або, зважаючи на свою нечисленність, здатні до самоорганізації, то вони не лише зацікавлені в тому, щоб нести витрати, але й здатні здійснювати колективні дії з впливу на прийняття державних рішень.

Різна економічна природа благ (колективних та виняткових) породжує різний ступінь мотивації і суб'єктивної зацікавленості в контролі, в основі якого - зіставлення граничних витрат і вигод, пов'язаних з таким контролем. В одному випадку (рядового виборця) характерна відсутність суб'єктивної зацікавленості та готовності до здійснення контролю над державними агентами, у другому випадку, (групи, що володіють особливими інтересами) має місце істотно більш високий рівень мотивації та готовності (у вигляді більшої організованості та здатності до колективних дій) до впливу на державну діяльність.

Саме з існуванням груп з особливими інтересами та їхнім впливом на державу М. Олсон пов'язував економічний спад і корупцію в перехідній економіці. На його думку, «економічне диво» у Західній Німеччині та Японії після поразки фашизму багато в чому зобов'язане тому факту, що як самі фашистські уряди, так і окупаційна влада союзників знищили більшість існуючих раніше в цих країнах лобі і картелів. Навпаки, після падіння комунізму суспільства, в яких почалися перетворювальні процеси, буквально заповнили потужні лобі, які представляли собою великі підприємства і промислові об'єднання, успадковані від колишнього режиму. «Вважаю, – писав він, – що це одна з найбільш серйозних причин того, що після падіння комунізму економічна діяльність ставала іноді ще менш ефективною, ніж раніше» [12, с.80].

Разом з тим, контроль над державними агентами з боку груп з особливими інтересами також має свої межі. По-перше, можливості встановлення контролю над діяльністю державної організації та підпорядкування її діяльності зовнішнім інтересам обмежені владними можливостями державного

агента. Суть проблеми полягає в тому, що державний діяч чи політична група, до якої він належить, можуть володіти власним потенціалом і ресурсами влади, достатніми для самостійного отримання політичної ренти. У цьому випадку можна говорити вже не про владу груп з особливими інтересами над поведінкою державних агентів, а про домінуючу владу державних агентів над останніми і використанні цієї влади для вилучення ренти за рахунок зазначених груп. По-друге, умовою, що визначає владний потенціал, який дає можливість для отримання політичної ренти, є ступінь монополізації (або конкуренції) в пропозиції для державних агентів ресурсів отримання ренти з боку груп з особливими інтересами, з одного боку, і, з іншого боку, в «попиті» на дані ресурси з боку держави. Оскільки державна організація за визначенням є закритою монополією, то владні позиції державних агентів завжди будуть сильнішими, ніж позиції груп з особливими інтересами, що конкурують за вплив на державу.

Держава як група з особливими інтересами

Таким чином, можна констатувати той факт, що можливості встановлення влади і контролю над діяльністю держави з боку споживачів колективних благ (суспільства) є обмеженими.

Дана обмеженість впливає, по-перше, з природи колективних благ і пов'язана з особливостями мотивації громадян і обмеженою здатністю останніх до колективних дій, по-друге, вплив громадян на державних агентів конкурує з діями малих груп, які володіють порівняльними перевагами у вигляді мотивації, здатності до колективних дій і можливостями в отриманні інформації, по-третє, асиметрія влади обмежує також і можливості контролю і впливу на державу з боку груп з особливими інтересами. Таким чином, можна констатувати факт, що поряд з відсутністю «невидимої руки», також відсутня й ефективна «видима рука» влади суспільства над державою, здатна підпорядкувати його дії інтересам своїх громадян.

Наслідком є обмежені можливості суспільства з примусу державних агентів до виробництва колективних благ в інтересах суспільства.

У цілому, якщо порівняти контроль над менеджментом підприємства і менеджментом у державі, то можна відзначити такі відмінності.

Діяльність топ-менеджменту підприємства здійснюється під контролем безлічі джерел влади: ринкова конкуренція і заснований на ній контроль споживача, контроль власника активів (акціонерів), контроль з боку фондових ринків і ринків корпоративного контролю, контроль трудового колективу підприємства, фінансовий контроль з боку банків та інших організацій, що надає кредит підприємству, контроль з боку держави. Владне поле, в якому функціонують державні агенти і яке здатне обмежувати і направляти їхню діяльність відповідно до суспільної мети, набагато більш ослаблене, порівняно з економічною сферою.

На відміну від підприємства для державного менеджменту: контроль власника відсутній (за визначенням), контроль з боку споживача колективних

благ (суспільства) носить дискретний характер (від виборів до виборів), відсутні фондові ринки, здатні оцінювати якість менеджменту, немає контролю трудового колективу, організація є закритою монопольною структурою, відсутня процедура банкрутства, яка захищає інтереси інвесторів (платників податків). Коротко кажучи, держава - це таке підприємство, де немає власника, немає конкуренції, немає постійного контролю з боку ринку і немає внутрішнього контролю знизу. Зауважимо при цьому, що навіть у досить жорстких, порівняно з державою, умовах менеджмент підприємства може бути неефективним. Що ж говорити про державний менеджмент.

Крім того, на відміну від бізнесу, державні агенти не ризикують власним майном у разі прийняття ними рішень, неефективних для споживача. «У чиновників, які керують виробництвом, і в політиків відсутні дієві стимули розвивати підприємницьку майстерність, гнучко і завбачливо пристосовуватися до споживчого попиту. Їм не загрожує втрата власних грошей. ... Державне підприємство створюється на примусово зібрані гроші платників податків. Елемент довільності «вбудований» тут спочатку. Більш того, будь-які майбутні витрати такого підприємства можуть бути покриті з податкових сум. Робота державного підприємства з самого початку спотворюється доступністю грошей», - зазначає М. Ротбард [13, с.267–268]. «Джерелом коштів приватних підприємств можуть бути тільки задоволені споживачі та інвестори, які обґрунтовано розраховують на прибуток. Держава може отримати гроші буквально з власної примхи» [т.м., с.266].

Це має наслідком той факт, що суспільно-корисна мета не потрапляє до складу індивідуальних мотивів поведінки державного агента. Точніше кажучи, низка цілей, пов'язаних зі створенням благ для суспільства (у кількісному і якісному аспекті), залишається поза мотивів і цільової функції державних агентів.

Разом з тим, державні агенти, зі свого боку, є носіями певних владних повноважень по відношенню до громадян і бізнес структур. При цьому зовнішня влада над діяльністю державних агентів, здатна направити її до соціально-продуктивних цілей, обмежена. Звідси формування «надлишку державної влади».

Державні агенти, які володіють надлишковими джерелами влади, можуть використовувати останні в *захисних* і *позитивних* цілях.

Захисні цілі влади державних агентів полягають у тому, щоб звести до мінімуму небезпеку зовнішнього втручання в прийняті ними рішення, забезпечити власне існування і перешкодити будь-кому (виборцям або групам з особливими інтересами, політичним конкурентам) змістити їх.

Далі. Державний агент, кажучи словами Гелбрейта, надійно захистивши своє існування, буде переслідувати свої позитивні цілі. Позитивними цілями використання надлишку влади є безпосереднє привласнення політичної ренти і розширення умов її отримання.

Таким чином, обмеженість зовнішньої влади над державною діяльністю має наслідком зміну структури мотивів державних агентів. У їхній поведінці починає домінувати «пошук» ренти. У результаті державна організація

перетворюється в групу (точніше, сукупність груп) з особливими інтересами, яка «виробляє» блага (у вигляді ренти), що розподіляються як усередині даної групи, так і між різними групами «всередині» держави.

Витяг ренти державними агентами може набувати різних форм - таких, наприклад, як:

— доходи господарських структур, інтереси яких становить державний агент, належать йому або в будь-якій мірі контролюються ним. (У даному випадку державна діяльність виступає як засіб захисту і умова розширення власного бізнесу, а рента дорівнює доходам від бізнесу, які неможливо було б отримати без можливостей, що надаються статусом державного діяча);

— грошові доходи з зовнішніх джерел, не пов'язаних з власним бізнесом, що отримуються як «винагорода» за використання владних позицій в державній ієрархії з метою лобіювання інтересів фінансових і господарських структур;

— доходи, отримані в обмін на надання пільг та скорочення трансакційних витрат бізнесу, пов'язаних зі створеними державою адміністративними бар'єрами;

— пряме використання державного майна у власних інтересах;

— привласнення державного майна в процесі приватизації;

— одержання кредитів з державних джерел або під гарантії держави;

— доходи, отримані в результаті прямого вимагання, заснованого на загрозі застосування насильства правоохоронними органами держави, і т.д.

Форми ренти і методи її одержання варіюються залежно від позиції, функцій і місця державного агента в ієрархії державної влади.

Отримувані державними агентами рентні доходи використовуються ними або безпосередньо в цілях особистого збагачення, або для збереження і зміцнення своїх позицій в системі державної влади (наприклад, на фінансування виборів) або в бізнесі. І, нарешті, частина рентних доходів, отриманих одним державним агентом, може перерозподілятися між іншими як «оплата» за надані послуги і, у свою чергу, бути частиною витрат, пов'язаних з пошуком ренти.

Політична рента може створюватися або шляхом «обслуговування» груп з особливими інтересами, або шляхом прямого підпорядкування й експлуатації бізнес-груп і громадян. Якщо в першому випадку ми говоримо про корупцію, то в другому випадку доводиться говорити вже не про корупцію, а про щось більше: феодалські рецидиви у діяльності держави (обкладення даниною) або «хижацькі держави»⁴.

⁴Для опису останнього випадку більшою мірою підходить відома модель «стаціонарного бандита» М. Олсона [12].

Що виробляє держава?

Діяльність державної організації детермінується впливом з боку трьох основних суб'єктів: самі державні агенти, які використовують владу, точніше її надлишок, в інтересах максимізації ренти; виборці, зацікавлені в колективних благах, і групи з особливими інтересами. Підсумкова структура цілей або «направляючий інтерес», на реалізацію яких спрямована діяльність та ресурси держави, формується, отже, як результат взаємодії трьох зазначених соціальних груп. «Спрямовуючий інтерес» держави «матеріалізується» у специфічному «продукті», який «робить» державу.

Підсумковим «продуктом» діяльності державної організації можуть бути такі: колективні блага для суспільства; приватні або клубні блага для зовнішніх груп з особливими інтересами; рентні доходи державних агентів; колективні антиблага, що представляють собою або «матеріалізацію» помилкових ідеологічних уявлень про колективні блага, або умови для вилучення рентних доходів.

«Доля» кожного із зазначених видів «продуктів» у підсумковому результаті діяльності держави залежить від співвідношення потенціалів влади носіїв зазначених інтересів: товариств (виборців), державних агентів, груп з особливими інтересами. Ієрархія цілей, на реалізацію яких спрямована діяльність державних агентів, відображає ієрархію владних можливостей зазначених носіїв влади. Іншими словами, інтерес державної організації в цілому, що визначає спрямованість її поведінки, – це сукупність або комбінація різних інтересів, ієрархізованих (ранжируваних) відповідно до співвідношення владного потенціалу («сили») згаданих вище суб'єктів.

Як впливає на суспільну функцію корисності, тобто на кількість і якість вироблених суспільних благ той факт, що в поведінці державних агентів має місце конкуруюча мотивація.

Перше. Ренто-орієнтована поведінка має прямий збиток для створення суспільних благ.

Це означає, що діяльність державної організації може носити «непродуктивний» характер - в тому сенсі, що частина зусиль і суспільних ресурсів витрачається на інші цілі, ніж створення реальних колективних благ для громадян. У даному випадку ми маємо справу з частковим кількісним «недовиробленням» цих благ через відволікання громадських і державних ресурсів, а також особистих ресурсів державних агентів на інші цілі. По суті справи «недовироблені» колективні блага є прямими «втратами» суспільства – у тому сенсі, що суспільство (виборці) недоотримує певну кількість цих благ (у вигляді неприйняття законів і нормативних актів, недофінансування освіти чи охорони здоров'я, затримок з виплатою заробітної плати працівникам бюджетної сфери тощо).

Друге. У зв'язку з цим виникає питання, до якої межі будуть проводитися суспільні блага або як узгоджується чи співіснує інтерес до суспільних благ і інтерес до отримання політичної ренти?

Вихідний, або «природний» інтерес державного агента – максимізація

індивідуальної вигоди, зокрема отримання ренти. Умовою збереження позиції, яка створює доступ до джерел ренти, є, принаймні формально, створення колективних благ для громадян. Державний агент зацікавлений у виробництві колективних благ лише в тій мірі і в такому обсязі, який необхідний для отримання ренти.

Для останнього важливі безпосередньо не самі блага, а *визнання їх наявності громадянами* в тій мірі, щоб останні або виробили «обмін» чи «оплату» у вигляді надання ресурсів для отримання ренти, зокрема голосу на виборах, або утрималася від виразу протесту. Цільова функція державного агента, отже, полягає не в тому, щоб реально зробити блага, а в тому, щоб *«переконати»* споживача (громадян) у тому, що такі блага для них зроблені.

Таким чином, інтерес державного агента складається безпосередньо не в створенні колективних благ для їх споживача по суті, а у створенні для нього видимості того, що вони створені. Безпосередньою метою «виробника» (державної організації) є, таким чином, створення інформації про виробництво колективних благ для суспільства. Реальні блага створюються лише в тій мірі, в якій це необхідно для створення відповідної видимості їх наявності. При цьому перевага віддається тим благам, які більшою мірою здатні створювати видимість «турботи про громадян».

Ступінь збігу видимості і сутності залежить від того, наскільки той, хто оцінює діяльність, здатний отримати інформацію про те, що в реальності вироблено, і оцінити дану інформацію. Прогалини та обмеження в отриманні об'єктивної інформації та оцінки діяльності призводять до того, що інформація або видимість того, що створено, виявляється «більше», ніж вироблено по суті. Інформація набуває помилковий або оманливий характер по відношенню до реальності.

Створення державними агентами видимості колективних благ має дві сторони, по-перше, «виробництво інформації» про те, що ними створюються блага для суспільства і, по-друге, «приховування інформації» про те, що за рахунок суспільних ресурсів створюються приватні блага на користь груп з особливими інтересами або рента для себе. У результаті, з одного боку, державні агенти мають мотивацію до створення спотвореної інформації про результати власної діяльності, з іншого боку, громадяни не можуть грати роль джерела повної та об'єктивної інформації про виробництво державними агентами колективних благ для суспільства і приватних благ для груп з особливими інтересами, включаючи і саму державу, оскільки не володіють достатньою мотивацією для того, щоб нести витрати, пов'язані з отриманням і оцінкою такої інформації. Таким чином, дія «видимої руки» суспільства обмежує виробництво колективних благ лише тією точкою, при якій досягається створення для суспільства видимості в їх наявності.

Третє. Під впливом рентних інтересів «продукт» діяльності держави (нормативні та законодавчі акти, рішення про розподіл державних ресурсів і бюджетних коштів) входить в протиріччя з громадськими інтересами.

Дії державних агентів, пов'язані з пошуком ренти, не тільки завдають прямої шкоди громадським інтересам (пряме вилучення суспільних ресурсів

на свою користь), але і мають непрямі наслідки, що виражаються в неефективній конфігурації та захисті прав власності, неефективному інфорсементі виконання законів, високих трансакційних витратах доступу до суспільних благ. Зокрема наслідком орієнтації держави на обслуговування власних рентних інтересів та інтересів малих груп є неефективна структура і внутрішній механізм функціонування державної організації.

У даному випадку можна говорити вже не просто про «недовироблення» колективних благ й «упущену вигоду» у їх створенні, а про створення *колективних антиблаг* для суспільства.

Права власності, які створює держава .. Неефективні права власності відсутність інфорсементу чи неефективний інфорсемент. ... колективні антиблага. що структура прав власності, яка максимізує суспільний продукт, не буде забезпечувати максимізацію (дострокових) монопольних рент правителя.

Максимальне значення цільової функції правителя не обов'язково збігається зі значенням цільової функції виборців. ... Менш ефективна структура прав власності може виявитися більш вигідною для правителя, який максимізує свій дохід.

Величина ренти, яку може присвоїти державний агент, залежить від величини ресурсів, які знаходяться під його контролем, місця, що займає в ієрархії даний державний агент, а також від адміністративних бар'єрів для бізнесу, створених державою. Прагнення до максимізації ренти породжує прагнення до максимізації розмірів контролю над ресурсами з боку держави, прагнення до максимізації адміністративних бар'єрів і породжує неконтрольоване зростання розмірів державного апарату.

З цього приводу Д. Норт зауважує: «На економічних ринках умови ефективності якщо і досягаються, то лише у виняткових випадках, а політичні ринки» взагалі ніколи не бувають ефективними» [19].

Таким чином, державна організація з джерела порядку, процвітання та економічного зростання в суспільстві може перетворюватися на джерело свавілля, ставати причиною занепаду та депресії. Точніше кажучи (і в цьому парадоксальність даної громадської організації), держава одночасно може бути і джерелом порядку, і причиною хаосу в суспільстві. Питання в тому, які тенденції будуть превалювати.

«Провали» держави не є простий результат суб'єктивних помилок і «зловживань» його агентів (хоча і це, безперечно, може мати місце). Суть проблеми набагато глибша і корениться, насамперед, у самій природі індивідуальних інтересів й індивідуальної поведінки і, далі, особливостях державної організації: об'єктивної обмеженості спроможності громадян підпорядкувати індивідуальні інтереси його агентів інтересам суспільним.

Підпорядкування діяльності державних агентів громадським інтересам, а також встановлення ефективної влади над державою з боку суспільства, припускає наявність таких умов.

Перше. Скорочення попиту на послуги державних агентів, у вигляді надання пільгових умов ведення бізнесу, що, безумовно, є основним джерелом рентних доходів. Це передбачає зміну правил гри в економіці і створення такого інституційного середовища, що орієнтує на продуктивну діяльність, де домінувальним джерелом підвищення доходу є зростання продуктивності чинників виробництва. Тільки в цьому випадку з джерела, який «заохочує» і стимулює ренто-орієнтовану поведінку державних діячів, бізнес перетвориться на чинник влади, стримуючий пошук ренти і спрямовуючий діяльність держави на створення суспільних благ у вигляді умов ефективного ведення бізнесу.

Друге. Маючи на увазі відсутність спроможності окремих громадян до контролю над державною організацією, необхідне створення громадянського суспільства, де переваги громадян виявляються не лише в ході виборів, але в результаті постійно діючих конкуруючих груп з особливими інтересами, які доводять зазначені переваги до держави. По суті, мова про те, щоб між суспільством, що представляє собою неорганізовану масу, яка нездатна до колективних дій з відстоювання своїх інтересів, і державою поставити безліч малих груп, що володіють мотивацією і здатністю до організованого впливу на державу.

Третє. Основу сучасної політичної демократії становить наявність незалежної судової влади. Сама по собі виборність влади, як показала історія, не дає гарантій ні від виникнення анархії, ні від державного свавілля. *Сучасна політична цивілізація бере відлік зі створення незалежних судових процедур.* Саме ця гілка влади створює несучу конструкцію політичної системи, при якій, по-перше, обмежуються зловживання владою і, по-друге, завдяки якій кожний окремий громадянин може відстоювати свої інтереси перед державною організацією. Саме судові органи протистоять іншим державним органам як захисники індивідуальних прав і свобод громадян. Як би не змінювалися структури державних органів виконавчої влади та процедури формування представницької влади, без контролю судової системи зазначені зміни не дають громадського ефекту, оскільки відсутній суттєвий механізм, який змушує до дотримання правил політичної гри.

Четверте і, мабуть, найголовніше. В економічній сфері встановлення суспільно-необхідного порядку влада обмежується переважно заходами інституційного порядку. На відміну від економіки, в області політичної діяльності одних інститутів для встановлення ефективної влади недостатньо. В економічній сфері ми маємо справу переважно з винятковими благами, які агенти повинні зробити для суспільства або ж отримати самі як доход. Це є основою для виникнення мотивації індивіда як раціональної людини, яка максимізує власну корисність. У кінцевому рахунку, механізми економічної влади, що примушують до соціально-продуктивної діяльності, будуються саме на цій основі. В основі видимої руки владі лежить так чи інакше невидима рука, що спонукає людину здійснювати діяльність, яка приносить доход. У політичній сфері ми маємо справу переважно зі створенням колективних благ. Сама держава і створювані нею інститути є колективним благом. У та-

кій ситуації мотивація раціональної людини, яка максимізує вигоду, не «спрацьовує». Раціональна людина сама по собі, без додаткових примусових дій не схильна нести витрати заради створення колективних благ. Зазвичай в економічній сфері в таких випадках апелюють до держави. Що ж робити, якщо держава не може виступити як примусовий апарат насильства? Коли мова йде про виборця, враховуючи закріплений у демократичних державах суверенітет народу, ніяке зовнішнє насильство над ним, що примушує створювати державні інституції, в тому числі голосувати на виборах, в принципі неможливе. Раціональний інтерес приватного індивіда породжує тут нераціональний результат – відсутність необхідного блага для споживання (колективного). Потреба й інтерес у володінні колективним благом не переходить у мотивацію до дій з його створення. Єдиним «джерелом сили», здатним примусити до раціональних дій, є такий нераціональний чинник, як мораль: етичні цінності, релігійні норми, традиції і звичаї і т.п. Провали «невидимої руки» і обмеженість дії «видимої руки влади» компенсуються дією «внутрішньої руки», яка направляє приватну поведінку до суспільних цілей.

Це стосується як громадян, так і державних агентів. В умовах, коли контроль виборців (громадян) за описаних причин обмежений, а невидима рука відсутня, діючи як раціональна людина, яка максимізує власну вигоду, державний агент буде породжувати ірраціональні для суспільства результати. Єдиним джерелом раціональних для суспільства дій може бути тільки відмова від приватного інтересу та безпосередня дія на користь суспільства. Таким чином, на відміну від економіки, де виникають «провали влади», спрямованої на підпорядкування приватної діяльності суспільним цілям, усуваються вдосконаленням інститутів економічної влади, без заперечення домінування приватного інтересу, в політичній сфері «провали влади» в кінцевому рахунку «закриваються» здатністю «відмовитися» від приватної вигоди заради створення суспільних благ. На відміну від економіки, де повнота влади ліквідується шляхом конкуренції або врівноважується владою, в політичному житті ключова роль належить «внутрішній владі», системі моральних цінностей державної еліти.

Якщо зазначені умови не витримуються і контроль з боку суспільства над державою «провалюється», ніяка конструкція державної організації не в змозі забезпечити її ефективну діяльність на користь членів товариства. Нагадаємо, що найдемократичніші конституції в світі свого часу були прийняті в країнах Латинської Америки.

Література

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.: «Таурис 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. – С. Пб., 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.: «Таурис 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

04.04.2011