

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

В.П. РЕШЕТИЛО, д.э.н., профессор,  
Харьковская национальная академия городского хозяйства

### ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ И ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ КОНТРАКТНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВА

При анализе механизмов функционирования современных экономических систем закономерно возникает ряд вопросов относительно роли государства в таких системах. Во-первых, всякая ли модель государства пригодна для выполнения им функций нелинейного управления такими сложноорганизованными системами? Во-вторых, какой должна быть эффективная модель государства, для того, чтобы оно смогло оказать необходимое влияние на функционирование и реализацию потенциала таких систем? В-третьих, способна ли сложившаяся в переходных экономиках модель государства провести радикальные социально-экономические реформы?

В отечественной экономической литературе существуют различные точки зрения на роль государства в переходных системах. Согласно одной из них, вмешательство государства в переходную экономику чрезмерно, и это мешает формированию механизмов рыночного саморегулирования [1]. В противоположность этому, ряд экономистов считают, что государство должно усилить свое влияние на ход трансформационных процессов и еще активнее вмешиваться в регулирование экономики [2 - 4]. В ходе подобных дискуссий необходимо поставить и еще одну важную проблему: а способно ли государство, в его существующей модели, провести необходимые экономические и институциональные реформы в Украине? Способно ли оно вывести экономику на устойчивую траекторию инновационного экономического развития? Другими словами, сможет ли государство, в его имеющейся институциональной форме, реформировать само себя?

Цель статьи – исследование контрактной и эксплуататорской моделей государства, основных особенностей модели государства, сложившейся в Украине, а также анализ степени его способности провести в существующей модели необходимые экономические и институциональные реформы.

По мнению Д. Норта, при всем историческом многообразии, можно выделить две основные модели государства: "контрактную"

и "эксплуататорскую"<sup>1</sup> [5, p. 169]. "Государство, которое теоретически является производным от индивидуалистического расчета, совершенно отличается от государства, которое возникает как инструмент самого договора, как средство содействия и реализации сложного обмена", подчеркивает Д. Норт [5, p. 169 - 170]. *Определяющая черта контрактной модели государства* состоит в том, что в данной модели государство как важнейший общественный институт, функционирует на основе контрактов. С позиций данного подхода контрактное государство выступает как организатор экономического порядка, устанавливающий общие правила игры и являющийся гарантом их выполнения; как предприниматель, осуществляющий экономическую деятельность в пределах установленных правил и норм; как персонификатор и выразитель общественных интересов. Контрактная модель государства гарантирует защиту частной собственности и контрактного права, обеспечивает публичность государства и государственной политики, последовательно уменьшает и ограничивает прямое участие государства в ряде сфер хозяйствования. В широком значении, контрактная модель государства обладает следующими основными чертами:

- формирование и соблюдение четких конституционных рамок деятельности государства, высокое качество услуг, предоставляемых государством;
- существование большого числа институциональных механизмов участия граждан в деятельности государства, и, прежде всего, существование устойчивых традиций гражданского участия, которые называют социальным капиталом;

<sup>1</sup> Разграничение контрактной и эксплуататорской моделей государства близко к классификации государства на модели "невидимой руки", "помогающей руки" и "грабщей руки", которые были предложены Т. Фреем и А. Шляйфером [6, p. 356].

- максимальное использование развитых институтов рынка и содействие их формированию и функционированию;

- наличие альтернативных механизмов спецификации и защиты прав собственности, при которых индивиды делают выбор не только между существующими внутри конкретного общества альтернативами, но и учитывают возможности, существующие в других странах;

- институционализация социального контракта между государством, работодателями и профсоюзами, общественными ассоциациями и представительскими организациями;

- система ответственности бизнеса перед обществом и его гражданами, а также ответственность самих граждан перед обществом;

- функционирование развитого гражданского общества и его эффективное взаимодействие с государством.

Контрактная модель государства основывается также на организации активного взаимодействия интересов всех заинтересованных сторон: политиков, чиновников, налогоплательщиков, пользователей общественных благ в принятии государственных решений, особенно бюджетных.

Становление контрактной модели государства позволило демократически сильным государствам на Западе выполнить ряд очень важных задач по формированию социальной рыночной экономики, консолидации общества и обеспечению его эффективного функционирования. Дальнейшее развитие контрактной модели государства в экономически развитых странах связано с переходом на принципы "новой модели государственного управления" (New Public Management), ориентированной на деятельность государственного сектора экономики на принципах, лежащих в основе бизнеса. Речь идет о так называемой "предпринимательской модели" государства, ориентированной на конечный результат: максимизацию благосостояния народа, повышение эффективности использования бюджетных средств, повышение качества "государственных услуг", расширение прав и свобод государственных служащих на основе контрактных соглашений и регламентации работы госаппарата.

В отличие от контрактной, модель государства, названная Д. Нортон *эксплуататорской*, использует монополию государства на насилие для максимизации собственного дохода, а точнее, – дохода группы, контролирующей государственный аппарат [5, p. 178].

Главной целью эксплуататорского государства при спецификации и защите прав собственности является достижение такой "структуры собственности, которая максимизирует ренту правителя", даже если это достигается в ущерб благосостоянию общества в целом [5, p. 179]. Эксплуататорский тип государства предполагает преобладание интересов органов государственной власти над интересами субъектов рынка, что порождает подчиненность реального бизнеса государственной бюрократии. При такой модели государство сливается с понятием государственного аппарата и правящих в нем государственных чиновников. Для него характерен государственный шовинизм, коррупция, неисполнение законов, создание режима наибольшего благоприятствования лишь для немногочисленных фаворитов. Такой тип государства получил и еще одно название в литературе: *экономики властных группировок или современного меркантилистского государства* [7, p. 51].

Важнейшей чертой эксплуататорской модели государства является *расширение масштабов коррупции*. М. Олсон, который известен как автор теории групп и организаций, пишет: "Тоталитарная власть – оседлый бандит. Чиновники формируют групповые связи и покрывают страну сетью коррумпированных группировок и неформальных лоббистских организаций, которые парализуют действия большой государственной организации" [8, с. 48]. Наиболее характерными тенденциями развития коррупционной основы взаимодействия предпринимателей и чиновников являются: предоставление должностными лицами льгот коммерческим структурам с целью извлечения личной прибыли; использование служебного положения для "перекачки" в коммерческие структуры бюджетных средств с целью получения личной выгоды с использованием для этого подставных лиц; участие должностных лиц в коммерческой деятельности для извлечения личной прибыли; принятие решений, нарушающих закон или неформальные общественные нормы; получение обеими сторонами незаконных выгод и преимуществ.

Коррупция на уровне органов государственной власти "измеряется" полномочиями чиновника по распоряжению не принадлежащими ему ресурсами за счет принятия (или не принятия) тех или иных решений. Подобные возможности появляются у чиновников при "выходе" на самые потенциально "доходные" коррупционные услуги по обслуживанию при-

ватизации, лицензированию и квотированию экспортных операций, выдаче разрешения на экспорт, обслуживанию бюджетных счетов, проведению налоговых и таможенных платежей, распоряжению государственными кредитами, выдаче государственных субсидий и осуществлению закупок. Если верхушка государственной власти коррумпирована и действует в своих узких корпоративных интересах, то народ, наблюдая за незаконным распределением собственности, процветанием воровства и государственной коррупции, за незаконным использованием власти для целей собственного обогащения, не может отличаться законопослушностью. Если подобные явления характерны для высших эшелонов государственной власти, то коррупционность приобретает мультиплицирующий характер и "заражает" все общество.

Эксплуататорская модель государства характеризуется и таким явлением, как "захват государства" (state capture). "Захват государства" определяется как возможность влиять на определение основных "правил игры" (законов, нормативов, указов) через частные платежи государственным чиновникам. *Индекс захвата государства* можно определить по следующим показателям:

- продажа парламентских голосов при голосовании законов, отражающих частные интересы отдельных групп;
- продажа президентских указов для достижения определенных частных интересов;
- манипулирование фондами центрального банка;
- продажа решений судов при рассмотрении криминальных дел;
- взносы частных сторон политическим партиям и их влияние на избирательные кампании.

Наиболее деструктивными процессами "захвата государства" является приватизация государства, и как следствие, приватизация рынка. Использование узким кругом лиц возможностей государства дает такие административные преимущества, которые усиливают неэквивалентный обмен, монополизацию экономики, порождает дифференциацию участников рынка не по критериям рыночной эффективности, а по критериям близости к государству.

Важным показателем существования эксплуататорской модели государства является высокий удельный вес теневой экономики в стране. Развитие теневого сектора в этом случае выступает реакцией на модель государства,

в котором существует наивная вера в "высшую мудрость" государственных чиновников, в необходимость подробнейшей регламентации любых хозяйственных действий. По мнению Э.де Сото, основной причиной теневой некриминальной экономической активности следует считать нерациональный правовой режим, когда "процветание компании в меньшей мере зависит от того, насколько хорошо она работает, и в большей – от издержек, налагаемых на нее законом. Предприниматель, который лучше манипулирует этими издержками или связями с чиновниками оказывается более успешным, чем тот, кто озабочен лишь производством" [10, с. 182].

Еще одной характеристикой эксплуататорской модели государства является *негативный образ государства в глазах у населения* и практически полное отсутствие доверия к нему. Как показали социологические исследования в Украине, подавляющая масса респондентов отметила крайне низкий уровень доверия к государству и его структурам, а также необходимость знания законов только для того, чтобы обойти эти законы. Негативный образ государства приводит к постоянному падению доверия к институтам государственной власти. Согласно проведенным социологическим опросам, в 2010 году в среднем доверие ко всем основным институтам власти в Украине находится на уровне 10 – 12%.

В эксплуататорской модели государства происходит отрицание всех предпосылок для самоорганизации общества, а значит и для его динамичного развития. Освобождая человека от "бремени свободы" (Э. Фромм), государство освобождает его и от ответственности за свою собственную судьбу. Следует особо обратить внимание на тот факт, что отсутствие свободы, состояние зависимости означает одновременно отсутствие потребности позаботиться о себе, быть ответственным за свою судьбу, отвечать за нее. Несвобода убивает личную инициативу, не позволяет сформироваться чувству уверенности в своих силах, опоры на самого себя.

Важным признаком эксплуататорской модели государства является излишний правовой формализм и зарегулированность судебной системы. С. Джанков, Р. Ла Порта, Ф. Лопес-де-Силанес и А. Шляйфер провели исследование правовых систем более чем в ста странах [11, р. 80-95]. Особый интерес авторов вызывали степень формализации судебных процедур и развитие "правового формализма". Выяснилось, что в наиболее развитых странах

можно наблюдать упрощенные процедуры, которые оказываются достаточными для того, чтобы обеспечить более быстрое и полное решение рассматриваемых судом конфликтов. Используя систему статистических показателей (степень профессионализма участников процедуры, необходимость подачи иска в суд в письменной форме, приглашения свидетелей и т.п.), авторы конструируют *индекс*, принимающий значение от *нуля до семи*, который может служить количественной характеристикой "правового формализма". Значение данного индекса, при судебном взыскании платежей, связанных с использованием непокрытого чека, для Англии составило 2,58, для США – 2,52, для России – 3, 39, для Украины – 3, 66, что говорит о чрезмерной формализации правил в Украине, и неэффективности поддержки контрактных прав [11, р. 80 -95]. Следует также отметить, что при контрактной модели государства, выполнение контрактов и других соглашений во многих случаях удается обеспечить на основе взаимной заинтересованности участников хозяйственного процесса. Лишь в исключительных случаях они апеллируют непосредственно к судебным органам, что связано, прежде всего, с высокими затратами защиты исков в суде. В качестве наиболее эффективного регулятора отношений между фирмами выступают, как правило, спонтанные процессы самоорганизации, направленные на постепенное совершенствование контрактных отношений между участниками хозяйственного процесса.

Анализ критериев, по которым можно определить тот или иной тип государства, приводит к неутешительному выводу о том, что *существующая в настоящий момент в Украине модель государства может быть классифицирована как преимущественно эксплуататорская*. Но при определенных условиях вполне возможен переход от эксплуататорской модели государства к контрактной. "Вслед за системой, ориентированной на извлечение ренты, неизбежно приходит система, максимизирующая эффективность, и наоборот", – отмечает Д. Норт [5, р. 183]. Формирование контрактной модели государства требует кардинальной институциональной перестройки работы органов государственного управления всех уровней. Сложность решения этой задачи состоит в том, что *институт государственного управления – это одна из самых консервативных и инерционных структур институциональной системы*. Без изменения традиций,

обычаев и привычек, и даже поколений работников госаппарата, получить качественно иную модель государственного управления невозможно. Поэтому, чтобы получить очевидные результаты в изменении работы института государственного управления, нужен широкий временной горизонт. Для совершенствования системы государственного управления необходимы и достаточно сильные флуктуации, способные разорвать механизмы отрицательных обратных связей в деятельности государственных чиновников. Примером таких флуктуаций может стать *оценка их деятельности по достигнутым конечным результатам работы, а не текущее бюджетное финансирование любых результатов их деятельности, в том числе и негативных*. Необходимо разработать и внедрить систему выделения бюджетных средств под решение конкретных задач. Некоторые проблемы могут быть решены на основе использования системы *управленческой инженерии*, когда создается команда чиновников разных министерств и ведомств для решения той или иной конкретной управленческой задачи. Необходимо также, чтобы органы государственной власти, предлагающие введение новых форм государственного вмешательства в экономику, публично доказывали необходимость и эффективность такого вмешательства. Важно ввести процедуру периодической оценки эффективности используемых мер государственного регулирования, и отказываться от тех из них, которые не продемонстрировали свою результативность. Необходимо активнее использовать *модель контрактного или транзактивного планирования*, которая предполагает заключение договора между государством и субъектами хозяйствования и равноправие контрагентов в этих отношениях.

Современные сложные самоорганизующиеся социально-экономические системы требуют быстроты реагирования государства на происходящие изменения, децентрализации принимаемых решений, гибкости нормативного и административного регулирования со стороны региональных органов, с обязательным учетом финансово-экономических и социально-политических реалий данной страны. *Ключевой формулой реформируемого государства, снимающей различные представления о роли государства в экономике, является возложение на государство контрактных функций, а на гражданское общество – контроль за бизнесом и государством*. Для самоорганизации общества крайне важно, чтобы в нем осущест-

влялось взаимодействие равных и полноправных граждан, а не отношения покровителя и просителя, правителя и жалобщика. Политическое равенство предполагает, что отношения между гражданами в обществе строятся по *горизонтали* взаимности и кооперирования, а не по *вертикали* власти и подчинения. С другой стороны, когда деятельность политических институтов позволяет приблизиться к идеалу политического равенства граждан, общество приобретает возможности для развития общественной самоорганизации на основе кооперативного когерентного взаимодействия свободных граждан свободной страны. В отличие от эксплуататорской модели государства, где граждане действуют в условиях настороженной изоляции и используют любые возможности для обмана грабящего их государства, для гражданского общества характерны активные взаимодействия, основанные на доверии граждан друг к другу и государству. Организационной формой таких взаимодействий являются различные гражданские ассоциации, которые развивают в своих членах навыки кооперации, умения создавать и реализовывать идеи, находят более эффективные способы и методы решения проблем, ощущают совместную ответственность за проводимые акции. Таким образом, контрактная модель государства существует там и тогда, где и когда экономически и политически свободные индивиды участвуют в государственной деятельности и реализуют свои интересы на основе самоорганизации. Становление институтов гражданского общества невозможно без формирования гражданского достоинства, которым может обладать только экономически и политически свободный человек.

Таким образом, в зависимости от существующей модели государства, возможны различные варианты государственного управления: от полного подчинения государством всего общества, что характерно для модели эксплуататорского государства, до равноправного взаимодействия граждан и государственных управленческих структур, в модели контрактного государства. Без институционального реформирования системы государственного управления невозможно изменить существующую модель государства в стране, а значит, заложить необходимые основы динамичного экономического развития. Если в странах с переходной экономикой удастся изменить действующую в стране модель государства, усилить степень демократизации политической системы и сформировать гражданское общест-

во, то все это будет способствовать нарастанию механизмов самоорганизации как экономической, так и институциональной систем. При этом только контрактная модель государства является предпосылкой качественных институциональных изменений и создания условий для проведения тех системных реформ, без которых не представляется дальнейшее развитие нашей страны.

### Литература

1. Богиня Д., Волинський Г. Державне регулювання перехідних процесів // Економіка України. – 2009. – № 5. – С. 12-18;
2. Долішній М., Козоріз Г.Г. Моделі державного регулювання в ринковій економіці // Економіка України. – 2009. – № 6. – С. 21-28;
3. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки перехідного періоду (світовий досвід і проблеми України). – Тернопіль, 2005. – 295 с.;
4. Михасюк І.Р., Залога З.М., Сажинець С.П. Державне регулювання перехідної української економіки. - Львів, 2008. – 203 с.
5. North D. Structure and Change in Economic History. New York, Norton, 1981. – 267 p.
6. Frye T., Shleifer A. The Invisible Hand and the Grabbing Hand // American Economic Review. – 1997. – May. – 475 p.
7. Findley R., Wilson J. The Political Economy of the Leviathan // Seminar Paper, Stockholm, 1984. – № 285. – P. 39 – 60.
8. Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период. Лекарства от коррупции, распада и замедления экономического роста. М.: Препринт, 1995. – 416 с.
9. Сото Э. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. – М.: Catallaxy, 1995. – 276 с.
10. Э. де Сото. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 268 с.
11. Djankov S., La Porta R., Lopes de Silanes F., Shleifer A. Courts: the Lex Mundi Project. NBER Working Paper. – No 8890. – 2002, Cambridge, Mass. – 520 P.
12. North D. Structure and Change in Economic History. New York, Norton, 1981. – p.20.
13. Тоффлер Э. Метаморфоза власти. М.: "Издательство АСТ", 2001. – 582 с.

Статья поступила в редакцию 30.05.2011