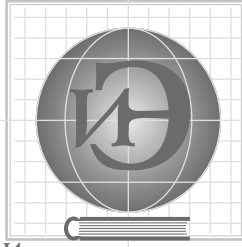


Российская академия наук



Институт экономики



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

НА ПУТИ К НОВОЙ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ  
ГОСУДАРСТВА

Москва  
2018

БКБ 65.01  
Н 12

**Ананьин О.И., Воейков М.И., Гловели Г.Д., Городецкий А.Е., Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.**  
На пути к новой экономической теории государства / Под ред. А.Я. Рубинштейна. – М: ИЭ РАН, 2018. – 109 с.

ISBN 978-5-9940-0624-5

Н 12 В настоящей брошюре, подготовленной в рамках исследований по теме государственного задания, представлен авторский подход к построению экономической теории современного государства. Выполненный исторический и политэкономический анализ позволил проследить эволюцию места и роли государства в рыночной экономике, выделить ряд основных его моделей и сформулировать фундаментальное положение о превращении современного государства из субъекта рыночного пространства в его организатора – модель государства-плеймейкера. Предложенный подход опирается на разработанные в рамках проводимых исследований теорию опекаемых благ и общую концепцию провалов смешанной экономики, позволивших с новых позиций взглянуть на категорию государственного патернализма и выявить риски его негативных последствий. Наряду с другими видами изъянов смешанной экономики описан особый их случай – патерналистский провал, представляющий комбинацию изъянов общественного выбора и нерациональных действий госслужащих. Рассмотрены пять типов нерационального поведения бюрократии, порождающих управленческий провал. Показано, что в отличие от провалов рынка, вызывающих государственную активность, патерналистский провал требует иных действий, направленных на демократизацию формирования патерналистских установок и введение процедур, ограничивающих произвол бюрократии. Рассмотрены теоретические и прикладные аспекты концепции консенсусной демократии, обеспечивающей либерализацию процессов принятия политических и экономических решений на основе институтов гражданского общества и гражданского контроля над деятельностью органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** экономическая теория, политическая экономия, модели государства, государство-плеймейкер, патерналистский провал, изъяны общественного выбора, управленческий провал, консенсусная демократия.

**Классификация JEL:** A10, A12, B15, B49.

**Ananyin O.I., Voeikov M.I., Glouveli G.D., Gorodetskiy A.E., Grinberg R.S., Rubinstein A.Ya.** Towards a new economic theory of the state / Ed. by A. Rubinshtein. – M: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), 2018. – 110 с.

ISBN 978-5-9940-0624-5

In this brochure, which was prepared within the framework of research on the topic of the state assignment, the author's approach to the construction of the economic theory of the modern state is presented. The realized historical and political economic analysis, made it possible to trace the evolution of the place and role of the state in a market economy, to identify a number of its basic models and to formulate a fundamental position on the transformation of the contemporary state from the subject of market space to its organizer, – which is the "playmaker state" model. The proposed approach is based on the theory of patronized goods, and on the general concept of failures of the mixed economy, that was developed within the framework of the research conducted, which enabled to look at the category of state paternalism from a new perspective and to identify the risks of its negative consequences. Along with other types of flaws of the mixed economy, a special case was described, – that was called "paternalistic failure", which represented a combination of flaws of public choice and of irrational actions of civil servants. Five types of irrational behavior of bureaucracy, that generated managerial failure, were considered. It was shown that, unlike the market failures that caused state activity, the paternalist failure required other actions, aimed at democratization of the formation of paternalistic attitudes, or settings, and at the introduction of procedures that limited the arbitrariness of the bureaucracy. The theoretical and applied aspects of the concept of consensus democracy were considered, that ensured the liberalization of the processes of political and economic decision-making, on the basis of civil society institutions and, on the basis of civil control over the activities of executive bodies.

**Keywords:** economic theory, political economy, state models, the playmaker state, paternalist failure, flaws of public choice, managerial failure, consensus democracy.

**JEL Classification:** A10, A12, B15, B49.

БКБ 65.01

© Институт экономики РАН, 2018  
© Ананьин О.И., 2018  
© Воейков М.И., 2018  
© Гловели Г.Д., 2018

© Городецкий А.Е., 2018  
© Гринберг Р.С., 2018  
© Рубинштейн А.Я., 2018  
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	6
Глава 1. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ .....	11
1. Государство в старых сюжетах экономической теории .....	11
2. О новой методологии исследования .....	18
Глава 2. К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕ .....	22
1. О понятии «государство» в истории мысли .....	22
2. Либеральное государство и парадигмальный индивидуализм .....	27
3. Рост полномочий государства – мировой тренд ...	29
4. Трансформация собственности .....	31
5. Деньги и стоимость .....	35
6. Социальная структура .....	38
Глава 3. ЭВОЛЮЦИЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВА .....	42
1. Теоретическое введение .....	42
2. Регулирующее государство .....	50
3. Социальное государство .....	52
4. Государство развития .....	56
Глава 4. ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ИЗЪЯНОВ СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ .....	64
1. Патернализм и патерналистский провал .....	65
2. Управленческий провал .....	71
Глава 5. ГОСУДАРСТВО И ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА .....	81
1. Гражданская активность .....	83
2. Консенсусная демократия .....	87
3. Институциональные барьеры для бюрократии ...	91
Литература .....	99

---

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В предлагаемом издании речь идет об эволюции места и роли государства в рыночной экономике. Сотни, если не тысячи, работ посвящены этой теме. Зачем нужна еще одна? Общеизвестно, что вращение государства в хозяйственную жизнь социума за последние сто лет было неуклонным и, можно даже сказать, стремительным.

Принято измерять его участие в экономике величиной так называемой государственной квоты, которая выражается в отношении всех государственных расходов к ВВП. Если проследить за движением этого показателя в разных странах мира с начала прошлого столетия до наших дней, то при всех национальных социокультурных различиях обнаружится довольно общая картина: государственная квота практически везде выросла чуть ли не на порядок. Сто лет назад она составляла 5–7%, а сегодня от 40 до 60%. Этот факт тоже широко известен. И, в общем, никем не оспаривается.

Не будет, наверное, новостью и то, что вокруг экспансии государства в экономические отношения постоянно идет идеологический спор о том, считать ее добром или злом. Экономисты разных школ мышления и у нас, и за рубежом находят разнообразные аргументы в пользу того и другого вывода и пытаются влиять на политические решения в соответствии с идеологическими предпочтениями. Но и те, кто

не склонен к абсолютному противопоставлению государства и рынка, обычно не идут дальше заключения о легитимности смешанной экономики, оставляя за пределами своего внимания вопрос о причинах и критериях вмешательства государства в рыночные механизмы саморегулирования, способах гармонизации личных и общественных интересов, о принципиально новой роли государства, которое становится предметом экономической теории.

Кроме того, открытым остается вопрос и о том, каковы издержки разрастания объема государственной активности и до какой степени общество готово мириться с ними, даже если признается необходимость систематического вмешательства государства. Другими словами, если более или менее известно, как преодолевать пресловутые провалы рынка, то как поступать с провалами государства?

На фоне всех этих вопросов ослабляется актуальность дискуссии об объеме государственной активности в хозяйственной жизни общества. Первостепенное значение приобретает вид такой активности, ее конкретное содержание как реакция на появление той или иной общественной потребности, которая может быть удовлетворена только посредством государственного вмешательства. Но здесь возникает целый комплекс вопросов в связи с противоречивым и постоянно наблюдаемым эмпирическим феноменом: общество все больше нуждается в государственной активности, которая очень часто вредит его интересам.

С учетом этого потребность в разработке новых теоретических подходов, объясняющих участие государства в экономике современного общества, кажется вполне естественной. И этой амбициозной цели, которую поставил перед собой Институт экономики РАН (государственное задание на тему «Экономическая теория современного государства»), служит предлагаемый в данной работе анализ эволюции вторжения государственной активности в экономические отношения, исследование природы и рисков негативных последствий государственного патернализма.

Ознакомившись с ним, читатель должен оценить «величие замысла». Ведь его осуществление, несомненно, должно учитывать специфику нашего времени, которая только усиливает актуальность создания новой парадигмы участия государства в современной хозяйственной жизни общества. Радикальные изменения в технологиях и бурный научно-технический прогресс впервые создают шансы для комфортной жизни всего человечества, а не только его одной пятой части. В то же время с неменьшей скоростью множатся угрозы и риски его выживания.

Данная констатация — это не дань так называемому экономическому империализму, во-первых, и не следствие непонимания невозможности осмыслить упомянутые угрозы с помощью одной только экономической теории, во-вторых. Просто подчеркнем, что в наше время стремительного усложнения мира особенно бессмысленны всякие заклинания о дээтатизации и призывы к «минимальному государству». По существу, они ничем не отличаются от популистских установок левого толка в духе «всеобщей национализации» и «тотальной бесплатности» всего и вся. Словом, противоположности, действительно, сходятся.

Наконец, едва ли не самый важный тезис публикации, может быть, даже ее рефрен, — положение о превращении современного государства из субъекта рыночного пространства в его организатора (плеймейкера), что выдвигает особые требования к разрабатываемой теории. Чисто количественный анализ связей и соотношений в современной экономике для выявления ее реальных трендов уже явно недостаточен. Представляется необходимым дополнить его анализом качественным, что означает, по сути, безальтернативность использования междисциплинарного подхода (история, философия, социология, политология, психология, культурология и т.д.).

В заключение одно замечание о практическом значении разрабатываемой теории. В новом взгляде на участие государства в экономике нуждается весь мир. Но для России, склонной безоговорочно бросаться из одной идеологической



крайности в другую, она просто необходима. Страна, инициировавшая кончину утопии директивного плана, никак не хочет признать смерть утопии свободного рынка. Так что ей особенно показан принципиально новый, более адекватный подход к диагностике и способам лечения текущих социально-экономических недугов вообще и затянувшейся стагнации реального сектора экономики в частности.

\* \* \*

Настоящее издание подготовлено для обсуждения на научной конференции Института экономики Российской академии наук, Московской школы экономики МГУ им. М.В. Ломоносова и Новой экономической ассоциации «Экономическая природа и модели государства: вопросы методологии» (Москва, 15 мая 2018). В нем представлены промежуточные результаты исследования по теме государственного задания «Экономическая теория современного государства». При этом авторы данной брошюры стремились изложить свое исходное видение указанной проблематики, методологию исследования и цикл идей в контексте исторической и институциональной эволюции моделей государства.

В основной корпус этой публикации включены некоторые результаты исследования, которые авторы обсуждали на заседаниях постоянно действующего семинара «Теоретическая экономика» Института экономики РАН – «Элементы общей теории изъятий смешанной экономики» (Москва, 2017), «Некоторые аспекты экономической теории государства» (Москва, 2017), «Экономическая природа государства: новый ракурс» (Москва, 2018), а также в виде докладов на XVII ежегодной Международной конференции из цикла «Леонтьевские чтения» – «Патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ» (С.-Петербург, 2018) и XV Международном парижском colloquium «The Role of International Institutions and their Impact on Economic Theory and Policy – «Towards a New Economic Theory of State» (Paris, 2018).

Авторы выражают искреннюю благодарность Ю.П. Бокареву, Ю.К. Князеву, О.Б. Кошовец, В.Ю. Музыкачк, П.А. Ореховскому, Ю.Г. Павленко, И.И. Смотрицкой, Д.Е. Сорокину, Т.В. Чубаровой – своим коллегам по Институту экономики РАН, принявшим участие в обсуждении предварительной версии текста брошюры, высказавшим ценные замечания и полезные рекомендации.

Представленное издание подготовлено коллективом авторов в составе: О.И. Ананьин, М.И. Воейков, Г.Д. Гловели, А.Е. Городецкий, Р.С. Гринберг, А.Я. Рубинштейн.

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В современных спорах об экономической роли государства преобладает вторичная аргументация, воспроизводящая следы былых — давних или недавних — дискуссий. Те или иные аргументы выхватываются из копилки знаний и представляются в качестве несомненной научной истины. Каждая из спорящих сторон имеет свой джентельменский набор таких «истин» и без сожаления отбрасывает аналогичные доводы своих оппонентов.

Ссылки на науку в подобной полемике — не более чем прикрытие для обычной политической риторики. Между тем при бережном отношении к опыту теоретического осмысления проблем, связанных с экономической ролью государства, из него можно извлечь немало поучительных уроков. Важно не искать в нем готовых рецептов и не рассчитывать, что ссылки на подобные рецепты могут освободить нынешних экспертов от ответственности за их рекомендации, а нынешних политиков — от ответственности за их решения.

### **1. Государство в старых сюжетах экономической теории**

На первый взгляд, опыт теоретического осмысления роли государства в экономике похож на маятник, в движении которого почти безграничная вера в государство, с одной стороны, и не менее твердая вера, что экономика может без государства

обойтись — с другой, попеременно проходят фазы утверждения и развенчания. Это поверхностный взгляд. На самом деле каждый цикл полемики высвечивает новые грани проблемы и, что самое главное, отвергает все новые предрассудки на эту тему. Прогресс знания выражается не столько в расширении набора готовых рецептов, сколько в сужении сферы необоснованных надежд и, соответственно, более уверенном очерчивании области эффективных решений. Это относится к ряду важнейших сюжетов в экономической теории государства.

*О служебной роли экономики по отношению к государству.* Первоначально экономические проблемы воспринимались не иначе, как проблемы хозяйства Государя, а затем государства. Экономика не считалась сколько-нибудь самостоятельной областью общественной жизни. И не считалась совершенно справедливо, потому что выделение экономики как относительно самостоятельной сферы — продукт Нового времени. Нужно было сформироваться новому экономическому строю — капиталистической рыночной экономике, способной к саморазвитию, — чтобы возникли условия для преодоления этого мифа.

*О «естественности» рыночной экономики.* Осознание, что рыночная экономика несет в себе стимулы к саморегулированию и саморазвитию, породило убеждение в ее «естественности», т. е. в том, что рыночная экономика рождается из докапиталистических обществ спонтанно и для ее становления достаточно лишь убрать искусственные преграды, связанные, в частности, с государственной регламентацией хозяйственной жизни и социальных отношений.

Потребовалось несколько поколений экономистов и социологов, среди которых были столь разные мыслители, как К. Маркс, Ф. Теннис, Г. Мейн, М. Вебер, В. Зомбарт, К. Поланьи, чтобы осмыслить глубину и сложность преобразования всей ткани общественных отношений в процессе перехода к капиталистической экономике и понять, что без активного участия государственной воли такой процесс был бы невозможным.

*О независимости рыночной экономики от государства.*  
Формирование рыночной экономики сопровождалось утверждением либеральной идеологии, одним из главных компонентов которой было известное положение А. Смита о «невидимой руке» рынка, направляющей частные интересы индивидов на достижение общественного блага. Экономические кризисы и социальные конфликты первой трети XIX в. привели к тому, что уже в середине этого столетия приверженцы «экономических гармоний» типа Фредерика Бастиа воспринимались скорее, с сарказмом, чем с юмором.

Тогда же сторонникам либерализма пришлось делать выбор между принципом невмешательства государства в экономику и принципом общественного блага. В результате многие либералы стали реформистами и сторонниками активной социальной политики государства. Раздвоение некогда единого либерального образа бесконфликтной рыночной экономики до сих отзывается смятением умов, когда либералами могут называть себя экономисты едва ли не полярных ориентаций: от последователей Ф. Хайека до поклонников Дж.К. Гэлбрейта.

*О «laissez faire» как свободной игре экономических интересов.* Лозунг свободы действий (*laissez faire!*) и соответствующие меры по ограничению государственного регламентирования хозяйственной деятельности часто изображаются и воспринимаются как курс на ослабление роли волевого, субъективного начала в экономике. Однако история возникновения этого лозунга и опыт его последующего применения свидетельствуют, скорее, о наивности такого взгляда.

Сам лозунг «*laissez faire!*» возник как требование торговцев и промышленников, лоббировавших свои интересы при дворе французского короля; позже он был взят на вооружение экономистами-физиократами, которые ратовали за снижение налогов, что на самом деле отражало интересы земельной аристократии в изменении тогдашнего пропромышленного курса экономической политики. Тот факт, что не только усиление регламентации, но и отказ от нее может служить частным интересам, стал особенно очевидным в условиях преобладания рынков с олигополистической и монополистической структу-

рами, когда контроль государства все чаще и откровеннее стал замещаться рыночной властью частных интересов.

*О государстве как орудии классового господства.* Факты использования государственной власти в интересах господствующих классов дали повод для сведения роли государства, в том числе экономической, к роли простого орудия частных классовых интересов. Этот взгляд оказался столь же упрощенным, как и предыдущий. Еще в конце XIX в. перед лицом обострившихся социальных конфликтов в ряде экономически развитых стран государственная власть стала все смелее брать на себя роль медиатора, арбитра. Во второй половине XX в. эта тенденция стала устойчивой. В результате рыночные экономики обрели стабильность, став «обществами двух третей». Это было достигнуто как за счет совершенствования формы государственной власти, которая обеспечила представительство интересов основной массы населения, так и за счет консолидации самих этих интересов.

*Об экономике, не нуждающейся в государственном регулировании.* Рынок свободной конкуренции долгое время оставался абстрактным идеалом, который не мешал даже таким его горячим поклонникам, как Адам Смит, оставаться осторожными прагматиками в оценке конкретных функций государства в экономике. Разработка специального теоретического аппарата, приспособленного для анализа системы конкурентных рынков (теорий общего и частичного равновесий), и сопоставление условий их эффективного функционирования с условиями реальных экономик выявили целый ряд непреодолимых изъянов рыночного механизма.

Проблемы, связанные с внешними эффектами, общественными благами, множественностью возможных равновесных состояний в экономике, инерционностью принятых траекторий развития и т.д., привели к заметному расширению спектра задач, которые даже экономисты-теоретики стали отводить государству. Иронией судьбы стало то, что именно теория, наиболее полно описавшая функционирование рыночной экономики, дала толчок и послужила теоретической базой теорий «рыночного социализма».

*О благе огосударствления экономики.* Осознание того, что рыночная экономика несет в себе и вслед за собой множество неизлечимых изъянов и проблем, вызвало к жизни синдром «благодетельного государства»: решение любых проблем, связанных с провалами рынка, стало возлагаться на государство. Формирование сначала плановой экономики советского типа, а затем систем антициклического регулирования и программирования в западных странах при значительном расширении во многих из них размеров государственного сектора экономики породили значительные общественные ожидания, которые затем, однако, сменились горькими разочарованиями — под напором фактов о бюрократизации, неэффективности, негибкости таких механизмов регулирования.

*О государственном регулировании экономики.* С падением авторитета прямых методов экономического регулирования ставка была сделана на косвенное регулирование хозяйственных процессов — прежде всего на активную денежную политику и налоговое регулирование. С этим связывались планы создания общества всеобщего благоденствия в США, в этом направлении шло развитие во многих странах Западной Европы, аналогичный вектор имели и экономические реформы на Востоке континента. Однако и такая модель развития скоро обнаружила свои границы. Активная денежная политика обернулась ускорением инфляционных процессов, а налоговые перераспределения уперлись в потолок, превышение которого было бессмысленным из-за его дестимулирующего эффекта. Закономерными следствиями такого положения становились снижение темпов роста и проблемы с конкурентоспособностью.

*О минимальном государстве.* Аллергия на любое государственное вмешательство в экономику выдвинула на первый план идею минимального государства, т. е. государства дешевого и ограниченного в своих функциях, отвечающего прежде всего за правовую защиту экономической деятельности. Это вызвало волну приватизационных процессов, редукцию социальных программ, ужесточение денежной политики. Идея минимального государства стала переизданием старой идеи государства как ночного сторожа, но с некоторыми новыми нюансами.

Принципиальная критика была адресована денежной политике — наиболее рыночному рычагу косвенного государственного регулирования. Было отмечено, что влияние на деловую активность через манипулирование денежной массой искусственно и дает эффект только при неожиданных изменениях этого регулирующего параметра. При постоянном применении этого инструмента его эффективность резко падает, нельзя обманывать всех и все время — говорят критики. Радикальные сторонники идей минимального государства готовы, вслед за Ф. Хайеком, и вовсе вывести денежное хозяйство из-под опеки государства — мысль, которая во времена Адама Смита мало кому приходила в голову.

Общим знаменателем современной критики экономической роли государства служит идея отказа от государственного патернализма — идея, что каждый индивид должен полностью отвечать за свою судьбу — нести полную ответственность за превратности хозяйственной жизни, за свое здоровье, обеспеченность в старости и т.д. На практике же идеи минимального государства мало где проводились столь же последовательно, как декларировались, да и пик неоконсервативной волны миновал. Правда, и сама эта идея возродилась, скорее, отталкиваясь от прежней дирижистской моды, и никак не может претендовать на переосмысление ее исходных посылок. Между тем речь действительно идет о природе современного общества и месте в нем индивида.

Среди экономистов XX в. эту проблему достаточно глубоко ставил Д.М. Кейнс, для которого рыночная экономика с ее разрастающимися финансовыми рынками была генератором непреодолимой неопределенности и нестабильности, а государство — средством хоть как-то снизить, ограничить эту неопределенность и уберечь от нее незащищенного индивида. Прогресс цивилизации — это прежде всего растущая защищенность человека от природной стихии, но ценой такого прогресса нередко становится рост незащищенности человека перед лицом стихии социальной. Идея минимального государства — это уход от действительной проблемы, но никак не ее решение.



*Об открытости современной экономики.* Вопрос об экономической роли государства издавна имел не только внутреннее, но и внешние — внешнеэкономические и внешнеполитические — аспекты. Экономическая наука родилась в полемике с протекционизмом меркантилистов и с самого начала выступила глашатаем свободной торговли. Однако победа над оппонентами не была ни долгой, ни безусловной. К середине XIX в. сторонники протекционизма оправались от удара, и немец Фридрих Лист напомнил о некоторых важных истинах. О том, что выгоды от свободной торговли носят текущий характер, тогда как богатство нации зависит не только и не столько от того, что она производит сегодня, сколько от ее производительного потенциала.

О том, что такой потенциал зависит не только от запасов основного капитала, но и от устроенности общественной и духовной жизни; не только от правовых гарантий предпринимательства, но и от наличия природных богатств и выгодного геополитического положения, наконец, просто от ее размеров, определяющих, кроме прочего, емкость ее внутреннего рынка. Государство — это гарант целостности и внешней безопасности страны, и в то же время опора ее национальной идентичности и культурных традиций.

*О факторе масштабов государства.* За сто пятьдесят лет со времен Ф. Листа мир экономики радикально преобразился: тенденция к интернационализации хозяйственной жизни изменила характер и экономическое значение национальных границ; опыт многих малых стран поставил под сомнение значимость фактора масштабов экономики для ее успешного развития. Но и столь глубокие перемены не отменили важной роли государственности в организации мирохозяйственных связей.

Внешнеэкономическая открытость успешно развивающихся экономик на поверку оказывается тщательно дозируемой и регулируемой, открытие экономических границ в рамках региональных интеграционных объединений обобщается, вполне в духе Листа, новым изданием все того же

стремления к улучшению своего геополитического положения и сопровождается ужесточением государственного контроля на внешних экономических границах таких объединений.

*О границах разгосударствления.* Споры об экономической роли государства носят обычно нормативный характер — речь идет о том, почему и на каком участке следует ее расширить или ограничить. В какой мере общество свободно в своем маневре? Есть ли какие-нибудь объективные границы в социальном творчестве по поводу роли государства? Опыт последних лет явственно указывают на такие границы. Государство — это власть как организованное выражение общественной воли, но это не единственная форма выражения такой воли. Когда государство оказывается слабым, оно уступает место альтернативным способам выражения общественной воли и осуществления власти. Альтернатива государству — не отсутствие государства, и даже не безвластие. Альтернатива государственной власти — власть самозваная.

## 2. О новой методологии исследования

Одной из принципиальных особенностей создаваемой экономической теории является положение КЭС и Теории опекаемых благ о существовании интереса общества как такового, не сводимого к интересам экономических агентов. Этот важный в методологическом плане концепт, в первом приближении, противоречит базовому постулату неоклассики — методологическому индивидуализму. Вместе с тем, более детальный взгляд на указанное противоречие позволяет обнаружить, что условие сводимости общественного интереса к интересам индивидуумов базируется на существенной латентной предпосылке. По умолчанию здесь имеет место гипотеза о наличии совершенной институциональной среды — своеобразного аналога «невидимой руки» Смита, в которой действуют рациональные индивидуумы.

*О совершенной институциональной среде.* В подобных обстоятельствах интересы индивидуумов, взаимодействующих

с другими акторами и совершенными институтами, гармонизируются и трансформируются в интерес общества в целом. Иначе говоря, положение о сводимости общественного интереса к интересам отдельных индивидуумов тождественно предпосылке о наличии совершенной институциональной среды. Ситуация радикально меняется, если эта гипотеза оказывается неподтвержденной. При таких обстоятельствах уже нет оснований утверждать, что интересы «своекорыстно» действующих индивидуумов (по Смигу) трансформируются в их совокупный интерес, являющийся интересом общества как такового. Собственно, с учетом этого и была введена в научный оборот категория общественного интереса, не сводимого к индивидуальным предпочтениям, т. е. который нельзя представить в виде агрегата предпочтений индивидуумов.

В несколько ином контексте проблема общественного интереса – общественной ценности (public-value) была затронута в работах Ф. Визера, Г. Таллока, Б. Боузмена, в которых рассматривалась агрегатная функция, отражающая предпочтения общества. Однако модели такого рода сталкиваются, как известно, с непреодолимыми трудностями, связанными с определением «общественного благосостояния» на основе агрегирования предпочтений отдельных участников рассматриваемого процесса. Неудача подобного похода была предопределена несовершенной институциональной средой.

*О государстве-плеймейкере.* В реальном мире нет совершенных институциональных условий, когда механизмы саморегулирования способны действовать безошибочно, гармонизируя интересы общества и экономических агентов. Поэтому следует иметь в виду другую природу общественного интереса и рассматривать государство в качестве автономного участника рыночных отношений, использующего имеющиеся у него ресурсы для достижения интересов, декларируемых им от имени общества. В данном контексте в ином свете проявляется старый сюжет о месте индивидуумов в обществе и их взаимоотношениях с современным

государством. Это относится к проблеме ограниченной рациональности и нерациональности, которые в свое время были глубоко проанализированы Дж. Катона и Г. Саймоном, а Р. Масгрейв примерил их к мериторному патернализму государства.

*О нерациональности и государственном патернализме.* К концу XX столетия создатели поведенческой и экспериментальной экономики Д. Канеман, А. Тверски, Р. Талер накопили представительную коллекцию аномалий, демонстрирующих примеры поведения индивидуумов, отличающегося от предсказаний стандартной теории. При этом объяснение нерациональности со стороны поведенческих экономистов продолжило мериторную аргументацию, основанную на идеи множественности «Я», превратив ее в свой главный методологический прием, вызвавший оправданную критику многих исследователей.

Принимая же предпочтения и поведение индивидуумов как данность, можно искать объяснение возникшего феномена без использования искусственных моделей, а в иной трактовке самой нерациональности, которая предложена в теории опекаемых благ. Так, если поведение экономических агентов оценивается как нерациональное или ограниченно рациональное, то это означает, по мнению создателей этой теории, что подобная оценка получена из внешнего по отношению к индивидууму источника. Иначе говоря, нерациональность поведения экономических агентов — это нормативная оценка государства, которая формируется в рамках политической ветви генерирования общественного интереса.

С учетом этого патернализм в любой его форме всегда представляет собой навязывание установок патера членам конкретной совокупности индивидуумов — будь то домашнее хозяйство, фирма, социальная группа или общество в целом, чье поведение и/или институциональная среда, в которой они действуют, оценивается им как неэффективные. И в этом смысле природа патернализма неразрывно связана, и даже обусловлена, регулярно возникающими

несоответствиями фактических результатов с нормативными представлениями о благосостоянии индивидуумов и общества в целом.

*О патерналистском провале.* Если в недавнем прошлом доминировала концепция благожелательного, и даже благотворящего, государства, активность которого всегда направлена на реализацию общественных интересов, то во второй половине XX в. все большую роль играет тезис о смещении политических решений в сторону интересов правящих элит. Понимание же того, что государственный патернализм, являющийся неотъемлемым элементом смешанной экономики, сам по себе чреват многими проблемами, привело к отказу от парадигмы благотворящего государства.

Практика ряда стран и теоретические исследования Ч. Вульфа, Э. Крюгер, Г. Таллока, Б. Боузмена продемонстрировали реальные случаи негативных последствий реализации патерналистских установок — нерыночных провалов (*nonmarket failure*), или провалов государства. В более общем случае следует говорить о патерналистском провале, представляющем собой комбинацию изъянов общественного выбора и нерациональных действий бюрократии, и в целом о теории изъянов смешанной экономики.

*О гражданском обществе.* В этом контексте возникают вопросы о соотношении общества и государства. Насколько государство адекватно отражает интересы общества, не узурпируют ли элиты государственную власть, не подменяют ли они общественные интересы своими собственными, генерируя патерналистский провал и потери благосостояния отдельных людей и общества в целом? Эти вопросы остаются открытыми и, пожалуй, самыми дискуссионными. Причем, в отличие от провалов рынка, вызывающих государственную активность, патерналистский провал, являющийся непосредственным следствием этой активности, требует совершенно иных действий, направленных на демонополизацию процессов формирования нормативных установок, на введение процедур, ограничивающих произвол бюрократии.

## Г л а в а II

## К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕ

В общественных науках государство обычно рассматривается как политическая форма организации (или, точнее, самоорганизации) жизни общества. «Государство (*state*) – политический аппарат (правительственные институты плюс чиновники государственной службы), управляющий на определенной территории, власть которого закреплена законом и возможностью использовать силу» (Гидденс, 2005, с. 604). Как отмечают современные исследователи, «тенденция отождествления государства с органами политической власти закладывается в западной философии уже с конца XVII века» (Соколова, Спиридонова, 2003, с. 26). В этой связи любопытно замечание Дж. Бьюкенена, что его не интересует, «что в действительности представляет собой именно *это* государство или государство *вообще*. Наша цель – определить вполне конкретно, хотя и кратко, каким, с нашей точки зрения, государство вообще должно быть» (Бьюкенен, 1997, с. 39).

**1. О понятии «государство» в истории мысли**

В российской правовой науке утвердилось два понимания государства: узкое и широкое. Под узким пониманием государства понимается правительство или власть. В широкое понимание государства входят «следующие три элемента: 1) власть, обладающая признаками самостоятельно-

сти и исключительности; 2) совокупность лиц, подчиненных этой власти, — народ и 3) территория» (*Трубецкой, 1998, с. 212*). Иными словами, государство в широком смысле — это правительство или власть (законодательная, исполнительная и судебная); народ и территория.

Действительно, когда мы говорим «Российской государ-ство», мы имеем в виду не только правительство, но и терри-торию и народ. «За последние сто лет, главным образом под влиянием континентальных и гегельянских идей, широко рас-пространилась практика говорить о «государстве» (предпочти-тельно, с заглавной буквы) в тех случаях, где точнее и уместнее было бы говорить о «правительстве». Действует или прово-дит политику всегда организация, именуемая правительством, и совсем не способствует ясности, когда термин «государство» используется там, где достаточно было бы сказать «прави-тельство» (*Хайек, 2016, с. 66*). Это верное замечание, и хотя в нижеследующем тексте чаще всего употребляется термин «государство», но имеется в виду прежде всего «правительство».

В российской практике и в литературе можно встретить часто разделение государства, под которым имеют в виду цен-тральное правительство, и местное самоуправление, которое как бы к российскому государству не относится. Думается, что это идет от все еще не изжитых остатков феодализма, когда под государством понимается начальник, сидящий в московском Кремле. Вот он Государь, и он же государство. Все остальное только приложение. В демократических странах, наоборот, государство начинается с местного самоуправления и под-нимается до федерального уровня. Так, Германия состоит из 16 земель, которые имеют свои конституции, избирают пар-ламенты, формируют правительства. Некоторые земли даже называются государствами. В последующем тексте «государ-ство» понимается именно в таком демократическом смысле.

В то же время развитие демократии вполне может вести к усилению государства, его разбуханию и разрастанию, в конечном счете, к превращению государства в тоталитар-

ное. «Призвание государства — как раз быть тоталитарным, т. е. в конечном итоге осуществлять неукоснительный контроль надо всем» (Фуко, 2006, с. 47). Прочитируем здесь и П. Бурдьё: «Государство связано с письмом» (Бурдьё, 2017, с. 60). Т. е. государство связано с писанными законами, установлениями, нормами. Даже правила письменной речи (орфография, пунктуация) устанавливаются государством. Чем больше письма, тем больше государства. Контроль надо всем, и прежде всего над экономикой, превращает государство в предмет исследования экономической науки и, стало быть, политической экономии.

Либеральная философия требует преодоления государства или хотя бы его минимизации, а неоклассическое направление экономической теории, наоборот, все больше рассматривает государство как важный инструмент достижения экономической эффективности. «Доминирующая в экономической теории неоклассическая традиция выдвигает все более и более изошренные обоснования для широкого государственного вмешательства, от регулирования производства товаров до экологических налогов» (Пеннингтон, 2014, с. 12). Причем, если «экономикс» стремится усовершенствовать функциональные связи в экономике, то политическая экономия призвана объяснить этот процесс и ответить на вопрос, почему государство выполняет здесь ключевую роль. Иначе говоря, государство становится предметом политэкономического исследования.

По логике старых либеральных экономистов, получается, что политическая форма мешает нормальному протеканию экономического процесса. «Основная идея классического либерализма заключается в оппозиции ко всем формам государственного вмешательства в личную и социальную жизнь, кроме предельно ограниченных и минимальных» (Хомский, 2012, с. 11).

На слабость подобных взглядов обратил внимание еще Г.В. Плеханов: «Для экономистов отсталой школы ... талисманом служит прелестный девиз: *“невмешательство госу-*



дарства”» (Плеханов, 1956, с. 301). По существу, о том же в середине 1940-х годов писал Карл Поппер: «Принцип государственного невмешательства в экономику – принцип, на котором основывается неограниченная законодательно экономическая система капитализма, должен быть отброшен. Если мы хотим защитить свободу, то должны потребовать, чтобы политика неограниченной экономической свободы была заменена плановым вмешательством государства в экономику» (Поппер, Т. 2, 1992, с. 146). Подчеркнем, что устарелость концепции невмешательства заключается в том, что современное государство перестает (или уже перестало) быть только политической формой, она наполняется экономическим содержанием, становится демиургом экономики.

«Новая парадигма начинается с опровержения идеи *вмешательства* государства в хозяйственную деятельность. Вместо этого утверждается, что его действия *всегда* играют ключевую роль в формировании хозяйства, и позиционировать государство как нечто за рамками хозяйственной деятельности – бессмысленная задача» (Блок, 2004, с. 579). Соглашаясь с тем, что необходима новая парадигма, заметим все же, что далеко не *всегда* государство играло ключевую роль в экономическом развитии. Хозяйство средневекового крестьянина в существенно меньшей степени было зависимо от государства, чем деятельность современного фермера. За многовековую историю хозяйственная деятельность человечества существенно изменилась, и, стало быть, была эволюция такой формы общества, как государство. Сегодня государство не просто политическая форма, а, как уже говорилось, наполняется экономическим содержанием, превращается в экономическую категорию. Значит, становится предметом изучения экономической теории.

Согласно Ф. Блоку в старой парадигме рассматривались пять моделей экономической роли государства. Это – государство общественных благ (public goods state); государство макроэкономической стабилизации (macroeconomic stabilization state); государство социальных прав (social right

state); государство развития (developmental state); социалистическое государство (Блок, 2004, с. 571–577). Правда, последнее государство, добавляет Ф. Блок, оказалось очень сильным государством, и его хозяйственная деятельность превращает социалистическое государство в «крайний случай государства развития».

Здесь надо уточнить, что термин «социалистическое государство» неточен, ибо социализма как такового нигде еще не было. Советское государство, как и в других восточно-европейских странах, было, по сути, социальным государством. Конечно, можно согласиться с Ф. Блоком, что все эти модели или их некоторые черты в той или иной мере были присущи государству на всех стадиях развития экономики и общества. Поэтому трудно эти модели рассматривать как ключевые характеристики современного государства. Но объем и значение этих характеристик по мере развития общества и эволюции государства существенно менялись.

Все дело в развитии общества и эволюции государства. Некоторые американские экономисты об этом писали еще в 40-х гг. прошлого века. Государство сегодня становится активным экономическим субъектом. Таким образом, происходит переплетение: экономика все больше подпадает под влияние государства (идет, так сказать, огосударствление экономики), а государство все глубже погружается в экономику. «Экономическая система, — замечает Хабермас, — лишилась своей функциональной автономии по отношению к государству» (Хабермас, 2010, с. 155). Это понимание все чаще проникает в учебники. «Государство решает три основные экономические задачи: способствует повышению эффективности, обеспечению справедливости и макроэкономической стабильности и осуществлению экономического роста» (Самуэльсон, Нордхаус, 2005, с. 54). Иными словами, рынок сам по себе без государства не в состоянии ни обеспечить экономический рост, ни макроэкономическую стабильность, ни повысить эффективность. Что-то меняется в самой экономике, и это ставит новые задачи перед экономической теорией.

## 2. Либеральное государство и парадигмальный индивидуализм

Вообще говоря, о государстве, в строгом смысле этого слова, можно говорить только после буржуазных революций, формировании капитализма и зарождения гражданского общества. С конца XVII в. «принято говорить о современном государстве, под которым понимается обычно некое политическое образование, возникшее в Европе после Ренессанса и Реформации» (Соколова, Спиридонова, 2003, с. 24–25). Государство в таком понимании есть политическая форма существования буржуазного общества, обеспечивающая господство частной собственности и индивидуального интереса, т. е. «либерального капитализма» (Хабермас, 2010). В этих условиях в центре экономического и, стало быть, политического процесса оказывается индивид и индивидуальные интересы, совокупность и пересечение которых обеспечивает коллективное экономическое действие.

В экономической теории начинает господствовать методологический индивидуализм. «Поскольку поведение индивида находится в центре нашей модели, то развиваемая нами «теория» может быть наилучшим образом классифицирована как *методологический индивидуализм*» (Бьюкенен, 1997, с. 39). При этом его ограниченность была замечена достаточно давно: «В глазах либералов индивидуализм является, по существу своему, доктриной, отвергающей и осуждающей всякое вмешательство государства, за исключением одной только области, где они пожелали признать его: в области покровительства свободе и реальным, уже приобретенным правам» (Мишель, 1909, с. 460). Однако подчеркнем, что в те далекие времена частная собственность и права индивидуума являлись по сравнению с феодальной зависимостью от сюзерена очевидным шагом вперед.

Методологический индивидуализм для XVIII века был весьма прогрессивной теоретической конструкцией. Можно даже сказать, что классическая политическая экономия бази-

ровалась на концепции методологического индивидуализма. Действительно, для буржуазного государства методологический индивидуализм — это необходимый теоретический, и даже идеологический, постулат. Однако история расставила все по своим местам — современное общество и государство явно переросло примитивно понятый либерализм. «Либерализм и вмешательство государства не противоречат друг другу — напротив, свобода, очевидно, невозможна, если ее не гарантирует государство» (Поннер, Т. 1, 1992, с. 150). Но это совсем не значит, что надо подавлять личные свободы индивидуума, актуальной становится проблема гармонизации индивидуальных и общественных интересов.

В концепции австрийской школы методологический индивидуализм «исходит из представления об отдельных людях как о завершенных социальных единицах и рассматривает институты как непреднамеренный результат действий людей, стремящихся решать свои проблемы в условиях ограниченности знания» (Кубедду, 2014, с. 129). Иными словами, институты должны возникать сами собой как стихийная (спонтанная) форма объединения людей для достижения каких-либо целей. Однако, наделенные сознанием и волей, люди образуют институты с достаточным пониманием этой необходимости.

Еще Карл Менгер, которого представители австрийской экономической школы почитают как своего прародителя, писал: «Существует ряд социальных явлений, которые суть продукты соглашения членов общества или положительного законодательства, результаты целесообразной совокупной деятельности общества, рассматриваемого в качестве особенного действующего субъекта, социальные явления, в отношении которых не может быть и речи об «органическом» происхождении в каком бы то ни было смысле». И дальше: «Как же могут возникать институты, служащие для общественного благополучия и чрезвычайно важные для его развития, без общей воли, направленной к их установлению?» (Менгер, 2005, с. 403–404).

Этот тезис К. Менгера об общей воле намного глубже, чем «непреднамеренный результат действия людей». Ибо институты в обществе возникают как осознанная необходимость совместного бытия путем сложного согласования индивидуальных волей в общую. Экономический индивидуализм есть основа либерального капитализма, но и здесь он ограничен государством. «Необходимо отказаться от абсолютизации методологического индивидуализма и воспользоваться принципом комплементарности полезностей, допустив существование интереса общества, не сводимого к интересам индивидуумов» (*Рубинштейн, 2010, с. 155*).

Главное в этой трансформации состоит в том, что государство из политической формы перерождается в своеобразного экономического агента. Государство, действительно, сегодня погрузилось в экономику, и это свидетельствует не о его отмирании, а, наоборот, о его разбухании. Однако его экономические функции состоят не в извлечении прибыли из менового процесса, а в достижении декларируемых от имени общества нормативных интересов государства. «Интервенционистское государство, в отличие от либерального, вовлечено в процесс воспроизводства; поэтому оно не только обеспечивает общие условия производства, но и само становится своеобразным исполнительным органом закона стоимости» (*Хабермас, 2010, с. 88*). При этом современное государство не отменяет отношения стоимости, но трансформирует их самым существенным образом.

### **3. Рост полномочий государства — мировой тренд**

Итак, почти все исследователи признают сам факт роста объема, значения и влияния государства в современной экономике. Приведем несколько примеров: «Конец XIX и весь XX век были периодом беспрецедентного роста полномочий государства, находящихся в его распоряжении ресурсов и масштабов его вмешательства в экономическую и частную жизнь граждан» (*Хиггс, 2016, с. 9*); «Федеральное правительство ежегодно издает тысячи страниц правил, регулирующих все — от загрязнения подземных вод до проверки куриного поголовья...

Я живу в историческом квартале, где на любое изменение внешнего вида наших домов, от цвета новых окон до размеров цветочного горшка, надо получать разрешение комитета по архитектуре» (Уилэн, 2005, с. 69); «Министерство сельского хозяйства США в настоящее время требует, чтобы каждая замороженная мясная пицца содержала, по меньшей мере 10% мяса» (Уилэн, 2005, с. 309).

Возможно, конкретное требование количества мяса в пище несколько экзотично, но государственные стандарты на продукты питания, охраняющие здоровье потребителей, вполне уместны, и даже необходимы. Ждать, пока естественным путем — через ущерб здоровья изрядного числа потребителей некачественных продуктов питания — остальная часть населения отвернет таких производителей, слишком опасно. Рыночный механизм, конечно, сработает, но на это уйдет слишком много времени и общество может понести слишком большие потери. Итак, рост государства, и прежде всего рост объема его экономической деятельности, — очевидный факт. Вопрос в том, почему это происходит. На наш взгляд, основная объективная причина состоит в развитии более сложного производства и усложнения технологий, в переходе к новому технологическому укладу, что отражается в трансформации экономической организации общества.

Именно экономическая организация наполняет содержанием все остальные формы человеческого общежития, в том числе и государство. «Экономическая организация общества, организация нашего обмена веществ с природой, является фундаментальной для всех социальных институтов, особенно для их исторического развития» (Поппер, т. 2, 1992, с. 126). А современное производство, приходящее на смену индивидуальному производителю, формирует сложную кооперацию многих производителей и их объединений. Новая технология кладет конец экономическому индивидуализму и либеральному капитализму. Обобществление производства, о чем говорят многие экономисты, стало сегодня очевидным и совершенно бесспорным фактом.

#### 4. Трансформация собственности

Собственность — это такая категория, вокруг которой идут нескончаемые споры. Хотя, как пишет А. Райан, понятие «прав собственности» имеет такое же «фундаментальное значение для экономической теории, как понятия редкости и рациональности» (Райан, 2008, с. 312). Иными словами, категория собственности есть один из трех основных столпов экономической теории. Но при этом тот же автор замечает, что «не существует универсального определения собственности» (Райан, 2008, с. 313). Получается, что «собственность» — одно из фундаментальных понятий экономической науки, по которому экономисты не могут прийти к общему мнению.

Обычное понимание собственности сводится, как правило, к юридической формуле, зафиксированной еще во французском гражданском кодексе: «Право собственности — это абсолютная власть над вещью в рамках, установленных законом» (Райан, 2008, с. 313). Примерно эта формула воспроизводится в литературе праволиберального направления. «Собственность означает полный контроль над услугами, которые можно извлечь из некоего блага» (Мизес, 2000, с. 640).

Надо сказать, что и это определение мало что разъясняет. Дело в том, что далеко не всегда понятие собственности связано с услугами, которые часто не имеют вещной формы, и не всякое благо может генерировать услуги. И неслучайно в современной экономической литературе собственность обычно рассматривается с юридической точки зрения. Может быть, поэтому в учебниках «Экономикс» эта категория не рассматривается вовсе. Но есть и экономическое понимание собственности, которое представляет собой особые, исторически определенные отношения между людьми по поводу использования того или иного блага. Исторические условия меняются, эволюционируют поэтому и отношения собственности.

Государство всегда, в любое время и в любом месте, поддерживало, поощряло наиболее близкую ему форму собственности. Например, феодальное государство стремилось всеми

силами поддерживать и сохранять феодальную собственность и феодальный тип хозяйства. В феодальном государстве был, по существу, один собственник — феодал, который владел собственностью не в результате экономических процессов, а силой. «Вся земля принадлежит королю» (Беттелл, 2008, с. 109). Сила была первопричиной, а собственность — следствием, и не всегда юридически (политически) оформленным. «Государство сливается с государем» (Мишель, 1909, с. 5).

Следующий этап эволюции государства был связан с процессом модернизации средневекового общества, когда частная собственность заняла господствующее положение. В буржуазном обществе собственность уже есть следствие экономического процесса. Здесь государство становится объективно необходимой формой осуществления экономического процесса, базирующегося на частной собственности. Т. е. имеется продукт или материальное благо, на которое оформляется право собственности. И поддержание этого права есть основная функция государства.

При этом все собственники вне зависимости от размера собственности в правовом отношении равны. «При современном состоянии Европы собственник одного какого-нибудь акра земли так же прочно владеет им, как собственник сотни тысяч акров» (Смит, 1962, с. 123). В этом и состоит суть либерального капитализма и господство экономического индивидуализма. «Главное в учении либерализма является утверждение о том, что общественное сотрудничество и разделение труда возможны только в системе частной собственности на средства производства, т. е. только в условиях рыночной экономики, или капитализма. Все остальные принципы либерализма — демократия, личная свобода, свобода слова и печати, религиозная терпимость и мир между народами — вытекают из этого главного постулата. Они возможны только в обществе, базирующемся на частной собственности» (Мизес, 2006, с. 69).

В главном Мизес прав: частная собственность на средства производства есть основа либерального капитализма. Государство здесь выступает политическим гарантом частной



собственности и, стало быть, гарантом экономического процесса. Господство частной собственности потребовало буржуазной революции, т. е. утверждения другой формы или типа государства, буржуазного или либерального государства, основанного на частной форме собственности.

Частная собственность, как известно, экономически более результативна и более соответствует рыночному критерию. Вместе с тем, в современном мире уже не все определяется рынком и чисто экономическим критерием эффективности. Однако наиболее благоприятные условия буржуазное государство создает для частной формы собственности. Государственная форма собственности считается как бы собственностью второго сорта, ее то сокращают, то увеличивают, смотря в какую сторону склоняется очередное правительство той или иной страны. Вообще говоря, государственная политика в том и состоит, чтобы поощрять или придерживать развитие тех или иных форм хозяйствования.

Но собственность не является окостеневшей категорией. Вслед за изменениями условий жизни, и главное производства, меняется и собственность. После феодализма, где собственность была не следствием экономического процесса, а силы, либеральный капитализм превращает собственность в результат экономического процесса. Частная собственность, рыночная экономика и минимальное государство (в основном как политическая форма) — вот постулаты либерального капитализма.

Дальнейшая трансформация собственности ведет к изменению и модели государства. Развитие корпоративной собственности снижает значение сугубо частной собственности. В экономическом процессе появляются сложные иерархические структуры, где значение частной собственности становится минимальным. Об этом писали экономисты еще лет 50 тому назад: «Большие монополистические корпорации... во многих случаях осуществляют существенный контроль над банками и другими финансовыми институтами» (*Baran, Sweezy, 1964, P. 15*). Современный исследователь этих проблем пишет, что «еще с 70-х годов крупнейшие транснациональные

корпорации (ТНК) стали именоваться «государствами в государстве» (*Перегудов, 2003, с. 22*).

Другим важнейшим элементом трансформации является отделение собственности от контроля, или диффузия собственности, и, если можно так сказать, угасание частной собственности. Но если в современной экономике господствуют крупные корпорации, которые монополизировали рынки и существенно снизили накал конкурентной борьбы, то частная собственность очевидно уже уходит на второй план. Ибо для крупных корпораций характерным является акционерная собственность, рассеянная среди тысяч мелких акционеров. В такой корпорации уже нет реального собственника, и, как отмечал Гэлбрейт, «власть собственников капитала, т. е. держателей акций, равна нулю» (*Гэлбрейт, 1976, с. 70*).

Стратегические решения в подобной ситуации принимает высший менеджмент, который может быть просто наемным персоналом. Таким образом, частная собственность на средства производства в корпоративном секторе развитых стран явно угасает. Исчезает и объективная основа либерального капитализма и минимального государства. На ее место приходят технократические и бюрократические структуры, основным мотивом для которых является не укрепление мифической для них «частной собственности», а развитие и процветание собственных структур.

Новый этап развития обусловлен появлением интеллектуальной собственности. «Перейдя в информационную эпоху, мы обнаружили, что в правовом отношении этот переход выражается в неожиданном взлете интеллектуальной собственности» (*Бетелл, 2008, с. 363*). Принципиальное ее отличие состоит в том, что интеллектуальная собственность становится экономически значимой лишь после оформления прав собственности. Материальный продукт был экономически значим и до оформления прав собственности, а в феодальном обществе часто такого оформления не было, в буржуазном обществе оформление выступает как необходимый момент существования материального блага. Государство в данном случае высту-

пает оформителем, констататором материального блага и его экономического значения. Иное дело интеллектуальное благо, где государство создает его экономическое значение и начинает выполнять роль основного экономического агента.

Подчеркнем, экономическое значение интеллектуального блага порождается не экономическим процессом, а государством. «Материальные и нематериальные блага подчиняются разным законам» (Бетелл, 2008, с. 358). Рыночная экономика сама собой без помощи государства не превращает интеллектуальное благо в товар. Особая роль государства здесь проявляется в том, что некоторые интеллектуальные блага оно включает в экономический процесс. Это касается всего гуманитарного сектора экономики — культуры, науки, образования. В этих сферах создается особый рынок, где экономический процесс нацелен не столько на максимизацию прибыли, сколько на реализацию интересов общества, в том числе направленных на формирование человеческого капитала.

## 5. Деньги и стоимость

В целом интересы общества и экономические функции государства состоят не столько в извлечении выгод из менового процесса, сколько в стабильном и благополучном развитии. «Интервенционистское государство, в отличие от либерального, вовлечено в процесс воспроизводства; поэтому оно не только обеспечивает общие условия производства, но и само становится своеобразным исполнительным органом закона стоимости» (Хабермас, 2010, с. 88). При этом меняется и само содержание стоимости. Современное государство не отменяет отношения стоимости, но трансформирует их самым существенным образом.

Это можно показать на примере современных денег. По мнению специалистов, за последние 30–50 лет в мире накопились колоссальные финансовые ресурсы. Существует перенаконпление капитала, и тем самым капитализм, по-видимому, переходит в какую-то иную стадию развития, где одним из важнейших факторов является так называемая финансиали-

зация современного капитализма. Это означает, что финансовый сектор приобрел самостоятельное значение, оторвался от реального сектора экономики и, по существу, концентрируется на финансовых спекуляциях. Основой этого процесса, на наш взгляд, являются фидуциарные деньги. Итак, что же такое современные деньги?

В старом капитализме деньгами выступали драгоценные металлы (золото и серебро) или бумажные деньги, свободно конвертируемые в золото. В современном мире никакие бумажные деньги на золото не размениваются. Что же представляют собой современные бумажные деньги? Ведь человеческий труд, заложенный в производство бумажной купюры, ничтожен по сравнению с ее номиналом. *Сегодняшние деньги вообще ничем не обеспечены. Даже в тех странах, где было в ходу золотое обращение, т. е. обмен банкнот на золото, полного, или 100%-ного, золотого обращения на деле не было. Так, в США, где до Первой мировой войны действовал золотой стандарт, выпускались бумажные деньги, банковские депозиты. При этом количество золота в виде монет или золотых сертификатов составляло в разные годы от 10 до 20% денежной массы.*

Остальные 80–90%, как пишет М. Фридман, состояли из «серебра, фидуциарных денег и банковских депозитов, не обеспеченных золотым резервом» (Фридман, 2006, с. 68.). Сегодня про золото или серебро как основы денежной системы почти уже никто не вспоминает. «Много лет назад эту роль выполняло золото или серебро. Сегодня это уже не так, и все монеты и банкноты в США являются фидуциарными деньгами. Этот термин означает то, что нечто может называться государственной валютой, даже если это нечто не имеет ценности» (Самуэльсон П., Нордхауз В., 2005, с. 425).

Недавний мировой финансовый кризис вообще выводит деньги, и в целом финансовую систему развитых стран, из-под рыночного саморегулирования. Поразительно, как это деньги, по природе своей, будучи самым рыночным инструментом регулирования экономики, сегодня сами становятся государственным рычагом регулирования рынка. Строго говоря, деньги

превратились в особый документ политического соглашения (фидуциарные деньги, от латинского слова *fiducia* – сделка, основанная на доверии). И как утверждают ряд экономистов, ничего рыночного в таких деньгах почти не осталось.

Современный мир сильно изменился, но рыночные фундаменталисты по-прежнему объясняют финансовые неурядицы и кризисы чрезмерной ролью государства. В качестве примера назовем книгу известного адепта австрийской школы, американского экономиста М. Ротбарда «Государство и деньги». Он утверждает: «Если государство контролирует денежную систему, это значит, что у него в руках ключ к контролю над всей экономической системой... Государство медленно, но верно брало в свои руки рычаги управления денежной системой, чтобы, во-первых, накачивать экономику заменителями денег по своему усмотрению, во-вторых, перейти к социалистическому управлению всей экономикой» (Ротбард, 2008, с. 114).

Если закрыть глаза на очевидные преувеличения, то во многом Ротбард оказывается прав. Если деньги перестали быть рыночным товаром и стали фидуциарными, т. е. формой политического соглашения и государственного регулирования, то это означает, что из-под рынка выбит основной конституирующий его элемент. Экономика, основанная на рыночном процессе и экономическом индивидуализме, что было предметом исследования классической политической экономии, постепенно превращается в огосударвленную экономику, где *цель экономической эффективности замещается приращением общественной полезности*. Причем, что также важно, в приращение общественной полезности входит и достижение экономической эффективности. Стало быть, понимание экономики расширяется. Очевидно, что изменяется и предмет политической экономии, которая приобретает новое качество.

Итак, деньги есть показатель, знак или символ отношений стоимости, т. е. особого социального отношения между людьми в рыночной экономике. Однако в современном товарно-капиталистическом хозяйстве деньги, перестав размениваться на золото, т. е. оторвавшись от своей объективной основы, пере-

стали быть символом абстрактного труда. Теперь они лишь символ политического соглашения в обществе между гражданами и правительством, которое просто печатает бумажки (деньги) по своему усмотрению.

## 6. Социальная структура

Современное общество, вопреки мнению неоклассической экономической теории, состоит не из отдельно бродящих индивидов, а из определенных социальных групп, слоев, страт или классов. Ибо экономическое поведение каждого человека определяется не совершенно уникальными и неповторимыми складками его одежды, т. е. не каким-либо случайным образом, а под воздействием объективных факторов его жизни и прежде всего участия в общественном производстве. А в этом производстве люди и объединяются, даже помимо своей воли и сознания, в определенные классы, группы или слои.

Необходимость в теоретическом анализе оперировать категорией социальной группы или общественного класса, а не индивидуумом, обосновал еще в начале XX в. П.Б. Струве: «Понятие “класс” есть попытка для сложной системы многообразных текучих общественных отношений указать как бы точку кристаллизации, выделить такое единство, какое могло бы мыслиться как верховный субъект и деятель этих отношений. Это вполне законная операция, но необходимо помнить ее границы и смысл» (Струве, 1999, с. 75).

Эти социальные слои и группы представляют социальные силы, определявшие динамику либерального капитализма. «Историю творят, — замечает Луи Альтюссер, — не теоретики, не ученые или философы, историю творят не отдельные «личности» — ее творят «массы», т. е. классы, объединившиеся для классовой борьбы» (Альтюссер, 2005, с. 77). Речь идет, по существу, о научном понимании социальной структуры современного общества, т. е. о научном понимании этого общества и его трансформации.

Однако сегодня оперирование только категориями начала прошлого века явно недостаточно. Классы и классовое деление

общества в большей мере или в более развернутом виде при-  
суще обществу с развитой рыночной экономикой. Классы — это  
категория либерального буржуазного общества. Перерастание  
буржуазного общества, скажем, в постиндустриальное ведет  
к потере рынком его стратификационных свойств, что вызы-  
вает переход от примитивной классовой структуры к более  
сложной социальной структуре.

Классовый подход можно рассматривать как часть  
или характеристику социальной стратификации общества.  
Социальная стратификация всегда была и есть и по мере раз-  
вития общества имеет свойство усложняться. При этом клас-  
совое деление возникает лишь на этапе либерального капи-  
тализма и имеет свойство когда-нибудь закончиться. Если  
общество строит классический (либеральный) капитализм,  
то оно создает и классы с их противоречивыми интересами  
и противоборством. Если же общество уходит от состояния  
либерального капитализма, то, собственно, и классовый под-  
ход теряет свою актуальность. Угасание частной собствен-  
ности на средства производства гасит и классовое противостоя-  
ние, и сами классовые отношения. Но это отнюдь не значит,  
что проблем становится меньше.

Может ли сегодня собственность выступать главным,  
исчерпывающим критерием социальной стратификации? Вот  
в чем вопрос. Простой факт может ответить на него совер-  
шенно отрицательно. Ибо сегодня в развитых странах Запада,  
да и в любой индустриально развитой стране, 70–90% занятого  
населения работает по найму, свой основной источник суще-  
ствования имеет в виде заработной платы. Т. е. подавляющее  
большинство занятых лишены собственности на средства про-  
изводства, но при этом они не составляют одного класса или  
социального слоя.

Даже те работники акционерных компаний, которые  
в собственности имеют некоторое количество акций своего  
предприятия и получают по ним некоторый дополнительный  
доход, также не могут рассматриваться собственниками, ибо  
их индивидуальный пакет акций незначителен и не играет

решающей роли. Собственность в таких компаниях распылена среди тысяч мелких держателей акций, и не она определяет экономическое и социальное положение работников.

Мы находимся в динамике перехода от традиционной классовой структуры к новой структуре, которая будет состоять, если так можно назвать, из профессионально-функциональных групп. Все это обуславливается радикальными изменениями социальной структуры общества и трансформацией экономических интересов. От старой модели, состоящей из 2–3 классов (крестьянство, рабочий класс, владельцы капитала), наблюдается переход к профессиональным группам и массовым слоям: элита, креативный класс, средний класс, прекариат, андеграунд, и др.).

Классовые отношения теряют политико-конфронтационную форму, политическое заменяется профессиональным. И все это начинает осуществляться благодаря новой роли государства. «Классовые отношения, — пишет Хабермас, — смогли принять неполитическую форму отношений наемного труда и капитала лишь при том условии, что общие предпосылки сохранения капиталистического производства стали обеспечиваться государством. Лишь дополняющие рынок государственные функции, которые не подчиняются механизмам рынка, делают возможным неполитически осуществляемое господство через частное присвоение общественно производимой прибавочной стоимости» (Хабермас, 2010, с. 86).

Главная причина трансформации состоит в существенном усложнении производственного процесса, диверсификации материальной базы, что ведет к изменению социальной структуры общества. Все это проявилось и в трансформации отношений собственности. Так, креативный класс стал обладателем интеллектуальной собственности, владельцы капитала (капиталисты) теряют свое значение, ибо в крупных корпорациях их роль равна нулю, главенствующие позиции там занимают топ-менеджеры. Таким образом, политэкономический подход в данном случае будет состоять в том, что внимание будет концентрироваться не на развитии рыночных отношений, а на



проблемах государственного регулирования рынка, его ограничений и провалов.

Слои, которые оказались заинтересованными в этих проблемах, — не столько уходящий рабочий класс, сколько вообще трудящиеся, или, точнее, средние слои современного общества. Экономические их интересы состоят не столько в поддержании рыночного равновесия и саморегулирования (хотя в какой-то части это тоже их интересы), сколько в укреплении государства и государственной или общественной поддержки таких сфер, как культура, образование, наука, здравоохранение.

Наряду с разговорами о среднем классе в последние годы стали много толковать также об элитах общества. И здесь появилось много спорных представлений. В демократических обществах элиты представляет собой передовой отряд, авангард определенного социального слоя или класса, не имея каких-то особых, отличных от всего этого слоя экономических и политических интересов и, следовательно, не могут являться особым социальным классом. Элиты могут договориться между собой только тогда, когда совпадут политические интересы слоев и классов, которые представляют эти элиты. И, как мы видели в истории, элиты в демократическом обществе никогда договориться не могут и не должны. В любом парламенте демократического государства фракции различных партий постоянно находятся в жесткой конфронтации. Чтобы понять поведение элит, нужно прежде всего понять поведение социальных страт.

Однако в современном обществе, где государство превратилось в доминирующую силу, элиты превращаются часто в одну элиту, формирование и функционирование которой обеспечивает государство. Массовым слоем остается средний класс и близкие к нему слои. При этом формируются слои населения, находящиеся по социальному статусу и доходам на нижней ступени общества. В современном обществе вместо классового деления и классовой проблемы в распределении социального продукта на первое место выдвигается проблема экономического неравенства. Основная роль в решении этой проблемы принадлежит государству, с его функциями патернализма.

## Г л а в а III

## ЭВОЛЮЦИЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВА

Представители классического либерализма (Дж. Локк, И. Бентам, А. Смит, Д. Рикардо, Дж. С. Миль) отвергали вмешательство государства в экономику. Вместе с тем определенные зачатки признания за государством его объективной роли в качестве регулятора в экономике были и у И. Бентама (*Бентам, 1896*). Непредвзятый анализ его взглядов и идей свидетельствует о невозможности исключения государства из сферы регулирования общественных, в том числе экономических, отношений прежде всего по критерию обеспечения безопасности собственности и ее использования, общественных отношений. Вместе с тем, справедливости ради, следует отметить все же, что государственное вмешательство в экономику у классиков экономического либерализма носило чрезвычайный характер.

### 1. Теоретическое введение

Фабричное законодательство с трудом пробивало себе дорогу, сталкиваясь с сопротивлением принципа *laissez faire* («манчестерства»), который под воздействием очевидного мирового промышленно-торгового лидерства Великобритании к середине XIX в. приобрел общеевропейскую респектабельность. Британские идеологи государственного невмешательства

исходили не только из благотворности свободной конкуренции для национального экономического развития, но и из того, что свободная торговля между странами позволит каждой из них выявить и реализовать сравнительные преимущества и положит конец военным противостояниям.

Эти представления, овященные международным авторитетом английской классической политической экономии, породили эру фритредерства 1850–1870-х гг. Однако еще до нее против классиков выступили не только социалисты и экономисты-романтики, но и проповедник «национальной системы политэкономии» Ф. Лист. Настаивая, что свободная торговля с передовой торгово-промышленной страной неизбежно нанесет ущерб развитию отсталой аграрной страны, закрепив ее одностороннюю международную специализацию и подавив ростки национальной обрабатывающей промышленности, он обосновал доктрину «воспитательного протекционизма» — государственного выращивания новых отраслей промышленности посредством ограждения их ввозными таможенными пошлинами от иностранной конкуренции до тех пор, пока не окрепнут до уровня международной конкурентоспособности (*List, 1856, P. 189–208*).

Лист сравнивал «промышленное воспитание нации» посредством тарифного протекционизма с действиями лесника, не ждущего, пока ветер занесет в страну семена для молодой отрасли, а создающего питомники. Хотя при жизни Листа его идеи не снискали признания, они возродились в протекционизме Германии, объединенной Бисмарком, а затем и России, в которой почитатель Листа С. Витте через Министерство финансов стал проводить курс направленной индустриализации, рассчитывая запретительным тарифом и конвертируемым рублем не только поощрить внутреннее промышленное производство, но и привлечь иностранные инвестиции (*Vitte, 1997, с. 184*).

Ставшие в бисмарковской Германии господствующими экономическими учениями новая историческая школа и социал-политика не ограничивались воспитательным про-

тектионизмом и необходимостью правительственного регулирования конфликтов между капиталом и трудом. Нормой стал тезис о том, что государственное невмешательство *не есть* естественное состояние экономики. Благодаря поддержанному Бисмарком «Союзу социальной политики» из политэкономии выделилась наука финансового права, обосновывавшая тенденцию к расширению функций правительства в *конституционном* государстве и оказавшая значительное влияние на российскую политэкономию.

Школа финансового права указывала на следующие направления возрастающей государственной активности и бюджетных расходов:

- сохранение потребности в национальной обороне, требующей все больших средств вследствие прогресса военной техники и усвоенному в международной политике принципу «*Si vis pacem, par a bellum*»;
- поворот от чисто фискального подхода к налогам только как к орудию получения денег государством к взгляду на налогообложение как на *орудие социальных реформ* через частичное перераспределение народного богатства (введение прогрессивных форм обложения наследств и капитала);
- включение в круг государственных потребностей рожденных техническим прогрессом отраслей деятельности, которые требуют крупных постоянных издержек и по существу могут быть предоставлены частнохозяйственной инициативе, но обнаружили ее недостатки, и потому их целесообразно сосредоточить в руках государства (телеграф, телефон, отчасти железные дороги и другие усовершенствованные средства сообщения);
- признание государством необходимости для своего собственного преуспевания содействовать распространению среди своих граждан образования, правосудия, здравоохранения, поддержки научных учреждений.

Наиболее авторитетными представителями школы финансового права, были: в Германии — А. Вагнер, в России — И. Янжул (*Миклашевский, 1909, с. 562*). Вагнер сформулировал исторический закон-тенденцию к «постоянному возрастанию государственных расходов» (*Wagner, 1883, V. 1*). Речь идет о трех основных причинах: 1) расширение социально-страховых функций государства (пенсии, помощь населению при стихийных бедствиях и катастрофах); 2) увеличение государственных ассигнований на образование и науку; 3) выпуск государственных займов для финансирования непредвиденных расходов и роста размера государственного долга и процентов по нему.

Схожее с социал-политикой направление *социальной экономики* развивались во Франции в рамках концепции *солидаризма* (Ш. Жид), опыт законодательного внедрения которой предприняло в 1896 г. правительство во главе с премьер-министром Леоном Буржуа, автором книги «Солидаризм» (1896). Меры принудительной государственной солидарности были направлены на прогрессивное налогообложение наследств и доходов в видах обеспечения: а) гарантированного минимума средств существования для каждого, устройства дешевого «социального жилья»; б) гигиенического содержания заводских и городских помещений, профилактики инфекционных болезней, страхования рабочих от несчастных случаев, страхования для больных и неимущих стариков; в) бесплатного образования, учреждение столовых для школьников (*Жид, Рист, 1918, с. 347, 351–352*).

Особое место в континентально-европейской традиции обоснования социального государства заняла шведская «философия налогообложения» (*Селигмен, 1968, с. 371*). Ее основатель К. Вексель, применяя принцип предельной полезности к величине дохода, обосновывал прогрессивное налогообложение на недвижимость, предпринимательскую прибыль и наследство, специальный налог на земельные участки, а также возложение на тех, кто обладает наибольшими возможностями платить, накладных издержек общества по строительству и поддержанию дорог, гаваней и других общепо-

лезных сооружений. Виксэль считал также целесообразным регулирование деятельности монополий, особенно естественных (общественный транспорт и коммунальные услуги), и расширение бесприбыльного государственного сектора в сфере услуг (образование, здравоохранение) для более результативного функционирования частного бизнеса.

Ученик Виксэля Э. Линдаль ввел категорию *общественных благ* – товаров и услуг, которые либо не могут быть обеспечены рынком в достаточном количестве, либо не предоставляются им вовсе, поэтому расходы на создание таких благ должно брать на себя государство. Виксэль порицал существовавшую в тогдашней Швеции регрессивную систему налогообложения с упором на акцизы и рассчитывал на изменение политического расклада сил в законодательных и исполнительных органах в пользу малоимущего большинства населения (*Селигмен, 1968, с. 397–398*). Такое изменение произошло с приходом к власти в Швеции социал-демократической рабочей партии, реализовавшей идеи прогрессивного налогообложения и расширения круга производимых государством общественных благ.

Своей концепцией расхождения действительной и естественной ставок процента и обоснованием вмешательства Центрального банка в процесс уравнивания сбережений и инвестиций Виксэль заложил также основы антициклической монетарной политики, разработанные Стокгольмской экономической школой наряду с обоснованием фискальной политики стимулирования экономического роста и независимо от кейнсианства. Швеция благодаря кабинетам социал-демократов, бессленно формировавших правительство в 1932–1980 гг., ранее остальных стран приступила к реализации модели «государства всеобщего благоденствия» (автор термина – многолетний министр в с.-д. правительствах Г. Меллер), называемой в Швеции также «народным домом».

Распространение модели «государства всеобщего благосостояния» (*welfare-state*) как целевого ориентира смешанной экономики было результатом вызовов Великой депрессии, фашизма и Второй мировой войны. Теоретики сме-

шанной экономики — представители североамериканского и западноевропейского, а затем и японского, неокейнсианства, Стокгольмской школы, институционально-социологического направления — обосновали сотрудничество между крупным частным бизнесом, правительством и профсоюзами (трипартизм, по определению шведов; «уравновешивающую силу», по выражению Дж.К. Гэлбрейта), внедрение встроенных стабилизаторов (прогрессивное налогообложение, пособия по безработице и др. социальные трансферты) для обеспечения макроэкономической стабильности и более справедливого распределения плодов экономического роста.

Как отмечает один из ведущих историков-экономистов XX в. Г. ван дер Вее, «смешанная экономика» дополняла микростатическое равновесие рыночной системы системой макроэкономического равновесия, опирающегося на активное и всеобщее вмешательство государственной власти. Макроэкономическая политика решала 5 основных задач: обеспечение полной занятости, восстановление (послевоенное) и полное использование производственных мощностей, стабилизация цен, параллельный рост заработной платы и производительности труда, равновесие платежного баланса. Но достижение общественного консенсуса по поводу преимуществ государственного вмешательства позволило дополнить статическую эффективность динамическим измерением, что выражалось в возможности государством регулировать долгосрочные инвестиции и применять стратегию планирования для оптимизации экономического роста.

Экономический рост как таковой превратился в одну из составляющих политики правительств; государственный контроль над инвестиционным процессом мог нейтрализовать нежелательные последствия рисков, связанных с внедрением достижений развернувшейся научно-технической революции. Государство гарантировало технологический прогресс принятием на себя обязательств поддержки НИОКР на границе технологического знания, обновления отраслевой структуры и нейтрализации угроз рабочей силе со стороны новых прогрессивных технологий (Ван дер Вее, 1994, с. 183).

В 1950 г. в США была законодательно закреплена государственная поддержка фундаментальной науки (учреждение National Science Foundation), что стало воплощением идей доклада Вэннивару Буша «Наука, бесконечный фронтир» (*Science. The Endless Frontier, 1945*) о патронаже федерального правительства над фундаментальными исследованиями и их исключительной важности для национального выживания как в военном, так и в коммерческом смысле. П. Самуэльсон, в молодости участвовавший в составлении этого доклада, обещавшего богатую отдачу от тщательных изысканий в самых чистых областях естествознания, в «золотом» 16-м издании своего знаменитого учебника «Economics» на исходе XX в. завершил перечень достижений смешанной экономики указанием на выдающиеся успехи фундаментальной науки благодаря государственной поддержке. Вместе с Р. Масгрэйвом он внес основополагающий вклад в концепцию общественных благ, за предложение которых должно отвечать государство, поскольку у частного сектора нет стимула их производить.

Реализуя стратегию долговременного экономического роста, макроэкономическая политика решала также задачу равномерного распределения его плодов, используя механизмы прямого и косвенного влияния, развивая сеть общественных служб: коммунальное жилье, образование, социальную защиту и инфраструктуру. Ван дер Вее выделил три основных варианта смешанной экономики и моделей «государства всеобщего благосостояния»: неолиберальный – США, «социальное рыночное хозяйство» – ФРГ, неозтатистский – Франция, Великобритания, Италия, централизованного согласия – малые капиталистические страны Западной Европы (Ван дер Вее, 1994, с. 184–201).

Особенностью многих моделей стала активная *структурная политика* государства. Например, в рамках трипартизма проводилась политика *занятости на крыльях*, обоснованная экономистами Центрального объединения профсоюзов Швеции Г. Реном и Р. Мейднером (*Rehn, 2001*). Трехсторонние комиссии планировали на два года вперед увольнение, пере-



*подготовку* и новый наем работников; фирмы, вынужденные в условиях установленного профсоюзами высокого уровня заработных плат обновлять технологии, получали квалифицированную рабочую силу на новые места. Такая политика обеспечивала высокую международную конкурентоспособность ведущих шведских фирм на мировых рынках и одновременно высокий уровень квалификации и жизненных стандартов рабочих. Шведская модель позволила сочетать наименьший в западном мире разрыв в доходах семей с динамичным внедрением достижений НТР.

Перестройка структуры национального хозяйства – как отраслевой, так и институциональной – была первоочередной задачей государственных индикативных планов во Франции, основанных на концепциях экономического дирижизма. Один из планов 1960-х гг. был нацелен на снижение исторической диспропорции между гипертрофированным Парижским регионом и провинциями (крупномасштабные программы развития дорожной инфраструктуры, создание в провинции полюсов научно-технического роста вокруг университетских центров и т.д.), другой – на стимулирование высокотехнологичных отраслей-моторов – атомной энергетики, самолетостроения, производства ЭВМ (*Красильщиков и др., 1994*).

Но наиболее впечатляющим примером структурной политики и ускоренного экономического роста «государства развития» стала Япония, в 1960-е успешно реализовавшая план удвоения национального дохода, выйдя на 3-е после сверхдержав место в мире по объему ВВП, поочередно опережая Италию, Великобританию, Францию и ФРГ. Структурную перестройку экономики Японии направляло созданное в 1949 г. Министерство внешней торговли и промышленности (МВТП), получившее контроль за всеми внешнеэкономическими связями Японии (торговля, валютные операции, закупки лицензий, иностранные инвестиции, совместные предприятия).

Оно предоставляло помощь приоритетным отраслям импортными тарифами, квотами и экспортными налоговыми льготами, координируя инвестиционный процесс через спе-

циализированные государственные кредитные институты. Гораздо менее удачным, чем японский, был опыт «государства развития» в странах Латинской Америки (Лав, 2015), основанный на стратегии импортозамещающей индустриализации, что привело к противопоставлению различных по успешности экспортоориентированной и импортозамещающей моделей экономического роста (Итуэлл, 2004).

## 2. Регулирующее государство

Начнем с того, что государственное регулирование стало реально складываться еще в эпоху классического экономического либерализма. Век антибуржуазных революций, классовых конфликтов, становление социалистической мысли и левых движений, рабочего профсоюзного движения, ожесточенная конкуренция между капиталами и капиталистами, переходящая (в тенденции) в свою противоположность, в рыночную власть, с необходимостью ставили вопрос о сохранении базовых экономических, социальных и политических устоев капиталистического строя.

Эту охранительную функцию брало на себя государство путем непосредственного вторжения в экономику, посредством создания регулярных институтов такого вмешательства. Будучи по своему характеру интервенционистским по отношению к экономике, рынку и рыночному саморегулированию, по механизмам воздействия оно представляло собой протомодель государственного регулирования как часть экономической системы. Поэтому мы определяем ее как *модель интервенционистского государства*. Примером здесь является развитие фабрично-заводского, и в целом буржуазного, законодательства по охране труда, сформировавшегося в XIX столетии и неразрывно связанного с установлением фабричной системы капиталистического способа производства.

Возникнув в первой трети XIX в. в Англии, фабричное законодательство в течение столетия, особенно в 70–90-е гг., распространилось и в других странах. Определяющее влия-

ние на законодательное регулирование условий труда оказала борьба рабочего класса, понимание политическими и экономическими классами необходимости, общественной пользы и общественного интереса в нейтрализации угроз расширенному воспроизводству капитала и социальной стабильности, устранении непримиримых классовых антагонизмов демократическими и парламентскими методами.

В процессе развития фабричное законодательство стало частью более широкого буржуазного трудового законодательства, распространяясь на всех лиц наемного труда, независимо от места их работы. В дальнейшем *модель интервенционистского государства* в значительной степени модифицировалась в связи с перерастанием капитализма свободной конкуренции в монополистический капитализм, созданием антитрестовского законодательства и институтов антимонопольного регулирования.

В конце XIX столетия экономическая и социальная власть, сосредоточенная в руках монополистических групп, усилилась настолько, что либеральное государство уже не отвечало потребностям социально-экономического развития. Невмешательство (в той мере, в какой оно было реальным) государства в сферу экономики и гражданского общества стало оборачиваться против свободной конкуренции и господства права, характерного для рыночной экономики. Интервенции государства становятся объективной потребностью общества, его основных классов. Развивается акционерное право.

В XX в. эта экономическая модель государства претерпела существенные изменения. Спусковым крючком послужила Великая депрессия на Западе, социалистическая революция и опыт развития плановой экономики на Востоке. Рубежный этап экономической эволюции государства – *кейнсианская революция*. В кейнсианском варианте эта модель стала воплощением необходимости системного макроэкономического анализа и планирования в интересах стимулирования экономического роста, поддержания макроэкономической стабильности и антициклического регулирования.

Иными словами, она была ответом прежде всего на провалы рынка. Государство на постоянной основе осуществляет экономическое регулирование предложения и спроса, позволяющее исправлять провалы рынка и обеспечивать долговременное экономическое равновесие. Это означает, что внешнее вмешательство государства в экономику, позволяющее купировать наиболее опасные социальные и экономические изъяны рынка, трансформируется во внутренний, постоянный и органичный элемент регулирования экономики. Интервенционистская экономическая модель государства развивается *в модель регулирующего государства*.

В своем развитии модель регулирующего государства приобретает ряд новых характеристик, связанных с расширением сферы и функций его экономико-регулирующей деятельности, позволяющих говорить об относительно самостоятельных модификациях этой модели. Теоретически это нашло свое отражение в эволюции кейнсианских и некейнсианских школ, теоретической концепции Дж. Гэлбрэйта, воздействии социалистических («шведский социализм» и шведские экономические школы) и социал-демократических идей на теоретические воззрения ученых и политические практики правительств.

### 3. Социальное государство

Определенной разновидностью модели регулирующего государства является социальное государство. Исходным критерием и основной идеей выделения этой особой модели было на тот момент распространение патерналистской активности государства на всех членов общества независимо от их социальной принадлежности. При этом объективные причины его возникновения связаны с изменением роли человека на производстве, когда ведущее отношение «государство – личность» пришло на смену отношению «государство – общество». Идеи социального государства получили широкое признание во многих странах, что нашло отражение в конституциях этих государств и имеет фундаментальное научное обоснование (Кейнс, Бевериджа, Эрхард, Пигу, Мюрдаль, Боуддинг)<sup>1</sup>.

---

1. См., например: (Роук, 2012, с. 95).

Элементы социального государства в США закладывались при проведении Нового курса Ф.Д. Рузвельта в 30-е годы прошлого столетия. В Великобритании значительным событием стал доклад У. Бевериджа в парламенте (1942 г.), где говорилось о принципах «государства благосостояния» (Welfare State). Термин «государство благосостояния» употреблялся как совпадающий в основном с понятием «социальное государство». Стали говорить о модели социальной защиты Бевериджа. Модель Бевериджа предполагает распределение ответственности между государством (базовые гарантии соцзащиты для всего населения с ориентацией на прожиточный минимум), работодателем (страхование наемных работников с их частичным участием) и работником (дополнительное личное страхование).

На основании этого доклада правительство Великобритании в 1944 г. начало реформу системы социального страхования. К 1952 г. были введены в действие законы о государственной службе здравоохранения, программы страхования в связи с несчастными случаями на производстве, пенсионного страхования (Роик, 2006, с. 27). После Второй мировой войны в Европе наблюдался всплеск симпатий к идеалу социального государства, под которым понимался умеренный демократический социализм. Европейское социальное государство тех лет характеризуется приходом социал-демократов к власти и национализацией здравоохранения, транспорта, энергетики, тяжелой и добывающей промышленности.

Среди современных примеров реализации идеала социального государства обычно приводят страны Скандинавского полуострова (т. е. шведская модель), Финляндию, Нидерланды, Канаду, Швейцарию, Германию, Бельгию, а также иногда Великобританию, Францию, Австрию, Новую Зеландию, Австралию, США, Италию, Грецию, Португалию, Японию, Польшу, Чехию, Словакию, Венгрию, Эстонию, Литву, Латвию, страны Персидского залива, Ливию и другие страны. Многообразие различных моделей социальных государств достаточно велико. Наряду с общими закономерностями каждый тип социального

государства имеет свои национальные особенности. В мире известно два принципа построения социального государства. Государство благосостояния гарантирует средние социальные стандарты (в пенсиях, медобслуживании, образовании), но для всех. Либеральное общество гарантирует только минимальные стандарты и потому беспокоится только о самой уязвимой категории граждан. Соответственно строятся и модели социального государства.

В основе *либеральной*, или англосаксонской, модели социального государства лежит индивидуальный принцип, который предполагает личную ответственность каждого члена общества за свою судьбу и судьбу своей семьи. Роль государства в этой модели минимизирована. Оно, с одной стороны, берет на себя ответственность лишь за сохранение минимальных доходов всех граждан и за относительное благополучие слабых и обездоленных слоев населения. Но, с другой стороны, максимально стимулирует создание и развитие в обществе различных форм негосударственного социального страхования и социальной поддержки, а также различных средств и способов получения и повышения гражданами своих доходов. Подобная модель социального государства присуща США, Англии, Ирландии.

*Скандинавская*, или социал-демократическая, модель предоставляет базисное обеспечение всех граждан и финансируется за счет налогов, которые платят все граждане без исключения, в том числе и король. Важнейшие признаки этой модели — универсализм и перераспределение доходов с помощью налоговой прогрессии. Она нацелена на борьбу с бедностью и обеспечение достойного жизненного стандарта всем гражданам — при условии, что те участвуют в системе занятости. *Континентально-европейское* социальное государство (пример — Германия) сочетает борьбу против бедности с обеспечением достойного уровня жизни всем гражданам. Система социального страхования строится по методу долевого отчисления взносов работающими и работодателями. Государство же вместе с социальными партнерами регулирует рынок труда, сокращая безработицу.

Существует и такая модель социального государства, как *корпоративная*. В ее основе лежит корпоративный принцип, который предполагает максимум ответственности корпорации (предприятия, учреждения) за судьбу своих работников. Создавая систему пожизненного найма, предприятие стимулирует работников к внесению максимального трудового вклада, за что предлагает ему различные виды социальных гарантий в виде пенсионного обеспечения, частичной оплаты медицинских услуг и образования. Финансовой основой данной модели социального государства являются в первую очередь страховые взносы корпораций. Классическим представителем корпоративной модели социального государства является Япония (Хома, 2013).

Кризис идей социального государства, а по большому счету, и модели регулирующего государства в целом, пришелся на конец 1970 — начало 1980-х годов, когда возобладали идеи и практическая политика неоконсервативной революции, тэтчеризм и рейганомика. Глубинными причинами этого тренда стали разрастание и бюрократизация государственного аппарата, критическое нарастание социального пузыря — расходов государственных бюджетов на социальные нужды, которые не просто стимулировали рост налоговой нагрузки на государство, бизнес, самих граждан, внесли свой вклад в развитие стагфляции, но, в принципе, пришли в объективный конфликт с системой мотивации к труду, экономических и трудовых стимулов к росту производительности.

Решающий вклад в эти процессы внесла глобализация мировой экономики, резко повысившая требования к конкурентоспособности национальных экономик, сузила степень свободы национальных правительств, ограничила суверенитеты государства в целом ряде сфер экономической политики и государственного управления, в значительной степени унифицировала нормы правового регулирования и в ряде случаев сделала фактом примат международной нормы над национальной (Осадчая, 2001).

Есть и еще одна фундаментальная причина кризиса регулирующей модели государства. В условиях новых исторических вызовов патерналистское государство продолжало по-прежнему, ориентироваться по преимуществу на устранение провалов рынка, утрачивая постепенно способность определять общие интересы, формулировать установки развития, что и предопределило реальные угрозы потери общественного благосостояния.

Глобальный кризис не внес каких-либо кардинальных изменений в модель регулирующего государства как таковую, способствуя лишь смягчению в ряде случаев рыночной ортодоксии, отходу, в силу чрезвычайных обстоятельств, от стандартных методов монетаристского подхода к экономическому регулированию. Может быть, именно поэтому нет уверенности в том, что ведущие экономики мира, и в целом глобальная экономика, окончательно вышли из кризиса, что действующая модель регулирующего государства может задать такие установки, которые не просто обеспечивают проведение эффективной антикризисной, шире – антициклической, политики, но дает возможность определить цели и приоритеты развития в условиях наблюдаемой смены моделей международного экономического и политического порядка, глобализации, геополитической картины мира, балансов сил и интересов.

#### 4. Государство развития

Начиная с 50-х годов XX столетия возникла и успешно развивалась новая разновидность патерналистского государства – *модель государства развития (развивающего государства)*. Она связана со второй и последующими волнами модернизации в так называемых новых индустриальных странах Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии, в последнее двадцатилетие – в Китае и Вьетнаме, в ареалах так называемой исламской модернизации (Турция, Иран, Малайзия, Индонезия), созвучного им опыта некоторых постсоветских стран (Азербайджан, Казахстан, Узбекистан), и, конечно, в стра-



нах БРИКС. Уникален опыт Израиля. В ходе реализации этих модернизационных проектов сформировались соответствующие институты, формы партнерства власти, бизнеса, общества, которые, собственно, и получили отражение в *модели государства развития*<sup>2</sup>.

Р. Вэйд выделяет три главные характеристики государства развития (Wade, 1990):

- наличие автономных центральных ведомств, предназначенных для формирования и воплощения в жизнь экономической политики;
- отличительная индустриальная политика навстречу экспортно-ориентированной глобальной промышленности;
- значительная роль государства в обеспечении экономического развития и безопасности

#### 4.1. Опыт азиатских стран

Основы развивающего государства в его классическом варианте закладывались еще в послевоенной Японии. Наиболее характерные черты и проблемы государства развития стали объектом теоретического дискурса как ученых в Восточной Азии (Ю. Миканаги, Т. Танасе, К. Джаясурия), так и западных исследователей (Д. Хейли, Ч. Джонсона, С. Пекканен, Ч. Макмиллана, С. Любмена, Д. Виллера, П. Поттера, К. Гудмана).

Отметим, что этот опыт воспринимается неоднозначно: одни отмечают наступление так называемого Азиатского столетия и выход на историческую сцену новых «лидеров глобальной повестки дня» (*Report on the World Economic Forum, 2008*). Другие предпочитают обращать внимание на «бюрократические рыночные экономики» в странах «азиатской модели» (*Pitman, 2001; Huang, ed., 2001*), молчаливо предполагая, что модель государства развития ожидает та же участь, что и модели регулирующего государства.

---

2. Термин «государство развития» был предложен Чалмерсом Джонсоном и отражает теорию, согласно которой крушение рынка является убедительным основанием и «оправданием для правительства, чтобы руководить рынком решающим образом» (*Johnson, 1982, 1995*).

Можно предположить, что опыт азиатских стран с использованием модели развивающего государства сегодня очень актуален для стран Запада, где модель регулирующего государства входит в полосу исчерпания своих возможностей, и тем более для России, где попытки использования неолиберальных моделей вчерашнего дня сдерживают экономический рост, реструктуризацию экономики, провоцируют реальные угрозы торможения необходимых реформ и окончательное поражение модернизационного проекта.

Государство развития означает достижение экономического роста, изменяющего жизнь страны, посредством активного вмешательства государства в производственную деятельность и рыночный обмен. Эта модель подразумевает государственную политику создания и стимулирования сильной индустриальной экономики. Государство развития соединено с индустриальным протекционизмом, возвращением новых видов промышленности, инновационного производства, защитой и поддержкой инновационного предпринимательства на стадии формирования с содействием отраслям, выделяющимся ярко выраженной тенденцией к технологической компетентности и перевооружению.

Эта модель предполагает ограничение конкуренции и распределение ренты между предпринимателями, рабочими и государством. Оно осуществляет расходы на инфраструктурное строительство, привлекающее инвесторов. Данная модель государства связана с творческим заимствованием технически передовых видов деятельности, привлечением иностранных специалистов, организацией системы образования и воспитания, нацеленной на усвоение и совершенствование инновационного технического знания. Такая направленность патерналистского государства позволяет трансплантировать уже известную модель государства развития в экономики многих стран (Полтерович, 2016, с. 36; Полтерович, 2017, 33–49).

Гарантируя инновационную среду, государство развития выстраивает производственно-технологические цепочки, осуществляет координацию промышленного роста, обеспечивает

синергетическое взаимодействие между наукой и предприятиями. Государство развития — это и своевременное свертывание некоторых элементов командно-бюрократического регулирования, поощрение перехода к более свободной игре рыночных сил при условии созревания мощных промышленных систем. Очевидно, государство развития немислимо без национальной бюрократии, разделяющей цели общественной жизни. Оно поддерживается духом творческого соревнования, экономическо-технологической гонки, что невозможно без широкого утверждения патриотических ценностей.

Вместе с тем, азиатская модель государства развития, при всех ее плюсах, для европейской и североамериканской традиций, скорее всего, не во всем приемлема. Аутентичная европейская модель еще окончательно не сформирована и предстает, по-видимому, в виде ряда *переходных моделей*. Элементы государства развития складываются в процессе поиска эффективных механизмов государственного управления. Здесь необходимо упомянуть такие разновидности, как «сильное государство» (Цыганков, 2015; Фукуяма, 2006); «клиенториентированное государство» (Осборн, Пластрик, 2001; Кэттл, 2003; Сморгунов, 2003; Парисон, Мэннинг, 2003); «сервисное государство» (Бачило, 2010; Зайковский, 2014; Коженко, Мамычев, 2010); «эффективное государство» (Доклад о мировом развитии, 2017).

В подобных обстоятельствах от государства требуется четко определять и формулировать фундаментальные тренды развития, анализировать вероятные альтернативы и варианты, разрабатывать сценарии возможных действий, ориентировать и мобилизовывать общество на осуществление движения в избранных направлениях. Государство должно понимать необходимость привлечения научного и экспертно-аналитического сообщества, инициировать, организовывать и координировать интеллектуальное проектирование и производство. Оно призвано администрировать процесс, быть политическим менеджером концептов и проектов, который как политическая власть может сделать

то, чего не в состоянии сделать профессиональный ученый, аналитик, эксперт, — политически мотивированный и обоснованный выбор.

Принципиально меняется и само понятие государственного управления. Под государственным управлением понимается процесс взаимодействия сотрудничества между государственными и негосударственными субъектами в целях разработки и осуществления мер политики в рамках определенного набора формальных и неформальных правил, определяющих полномочия власти. Процесс этот, однако, идет значительно глубже.

В этих странах, как указывает Ч. Джонсон, «государство замещает собой общество и легитимируется посредством политического проекта, такого как социальная революция или экономическое развитие» (*Johnson, 1982, P. 68*), а главное, своей способностью содействовать и поддерживать развитие. Характерно, что Д. Хэйли определяет государственное вмешательство в рамках данной модели как «тоталитарное по характеру с неограниченным административным усмотрением» (*Haley, 1995, P. 154*). Успех экономической политики в восточноазиатских государствах базируется на «их способности противостоять эгоистичным деструктивным частным группам и заботиться о национальном интересе» (*Streeten, 1996, P. 36*), применении мер по содействию и поощрению вместо запретов и ограничений (*Streeten, 1996, P. 36*).

#### 4.2. О модели государства *play-maker*

Заметим, что такая направленность патерналистского государства позволяет не просто трансплантировать известную модель государства развития в экономики развивающихся и развитых стран, но генетически удерживать в себе все лучшее, что составляло содержание предшествующих моделей. Можно предположить, что по мере изменения структуры властных, административных, партнерских и согласительных отношений и функций государство будет трансформироваться в одного из ключевых игроков на поле генерирования,

согласования, принятия и исполнения социально-экономических решений, держащего в своих руках все нити игры и находящегося в постоянном диалоге и взаимодействии с бизнесом.

В рамках этой модели расширяются горизонты и механизмы формирования нормативных установок общества, систем ценностей. Складываются политические формы и государственные институты целенаправленного формирования общего интереса, не сводимого к саморегулируемым спонтанным процессам выравнивания и агрегирования частных интересов, наборов мотивов и предпочтений общества, элит, основных социальных групп и институтов. При таком подходе важное значение приобретает определение образов будущего, выявление фундаментальных общественных потребностей, научный анализ альтернатив и вариантов развития, стратегических целей и приоритетов, сценариев их реализации, оценки ресурсного обеспечения.

Все это обуславливает развитие новой модификации патерналистского государства. Речь идет о модели *государства play-maker* – самостоятельного экономического субъекта, определяющего нормативные установки развития, располагающего ресурсами для их реализации, взаимодействующего с современными формами демократии и гражданского общества, защищенного от рецидивов и всполохов охранительного (как этно-, так и политического) национализма, что важно, в особенности, для постсоциалистических стран, решающих задачи догоняющего развития (Гринберг, Рубинштейн, 2013; Rubinstein, 2016; Рубинштейн, Городецкий, 2017).

В этом смысле из субъекта политической воли, администратора процесса государство действительно превращается в плеймейкера, от качества мышления и мастерства которого, умения организовывать командную игру рыночных игроков зависит благосостояние общества. Контуры такой модели уже отчасти очерчены в новом Докладе о мировом развитии 2017. Государственное управление и закон (Группа всемирного банка, 2017, с. 55). Причем это происходит как в глобальном

масштабе, так и на уровне национальных государств, где происходит процесс конституирования систем общественного целеполагания.

Стоит отметить, что нечто подобное имеется в системе разработки стратегического прогноза и принятия стратегических решений в США. Она начинается с футуристических образов-прогнозов будущего, в первоочередном порядке прорабатывает глобальные (загоризонтные) тренды научно-технического и инновационного развития, вызовы, угрозы и риски безопасности соответствующих сфер экономической деятельности, определяет набор общенациональных целей и приоритетов как для новейших, так и традиционных отраслей экономики.

Она носит ярусный характер и включает представителей политического класса и истеблишмента, генералитета армии и спецслужб, членов научного и экспертно-аналитического сообщества, ведущих мозговых центров, наиболее авторитетных представителей экономического класса, крупных корпораций и финансовых институтов. В этой системе постоянно происходит ротация, в силу чего профессионализм этих специалистов отличается богатством опыта, чрезвычайным кругозором. Именно поэтому качество стратегического мышления и стратегических решений в американской политической системе всегда представлялось ее визитной карточкой. Горизонты стратегического прогноза и планирования достигают 30–50 лет.

Приведенные примеры из международной практики и деятельности национальных государств свидетельствуют о реальном распространении модели государства-плеймейкера. Можно констатировать также, что феномен интереса общества как такового, не сводимого к выявляемым рынком индивидуальным предпочтениям, уже не является теоретической абстракцией, а характеризует реалии современного мира, в котором фактически всякое государство является самостоятельным субъектом рыночного обмена, генерирующим от имени общества собственные цели развития.

Мы, естественно, понимаем, что модель государства-плеймейкера *не является венцом эволюции* этого важнейшего института общества. И, хотя данный тип государства, как нам кажется, в ближайшие годы с большой вероятностью будет наблюдаться (или уже наблюдается) в практике многих стран, сама модель государства-плеймейкера требует пристального внимания и изучения. Кроме ее достоинства — адекватного отражения реальной действительности, в которой правительства большинства стран действуют как самостоятельные рыночные игроки, стремящиеся в рамках имеющихся бюджетных ограничений реализовать свои нормативные интересы, эта модель государства, как и вся его предыдущая история, содержит многие позитивные и негативные моменты, которые так или иначе сказываются на жизни отдельных людей и общества в целом.

И прежде всего надо обратить внимание на ее возможный конфликт с общим трендом развития демократических устоев общества, которые либеральное государство хотя и декларировало в качестве основы экономической системы, но так и не смогло реализовать на практике. В этом смысле модель государства-плеймейкера, неотъемлемым элементом которой является государственный патернализм, несет в себе очевидные риски недемократического выбора приоритетов и соответствующих экономических решений, далеких часто от потребностей общества и чреватых потерями его благосостояния.

## Г л а в а IV

ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ИЗЪЯНОВ  
СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ

Размышляя об экономической теории и современной модели государства, следует ясно сознавать, что речь идет о смешанной экономике, где, кроме индивидуумов, в рыночном обмене участвует государство со всеми вытекающими отсюда последствиями. Главное из них, по-видимому, связано не столько с расширением состава участников рынка, что, вообще говоря, принципиально меняет понимание равновесия, сколько с дополнением системы стандартных рыночных провалов, другими изъянами смешанной экономики.

Речь идет об особенностях общей теории изъянов смешанной экономики применительно к модели государства-плеймекера, о рассмотрении наряду с институциональным, распределительным и поведенческим провалами рынка патерналистского провала — прямого следствия, присущего данной модели, государственного патернализма (*Рубинштейн, 2017*).

Отметим, что патернализм в любой его форме всегда представляет собой навязывание установок патера членам конкретной совокупности индивидуумов — будь то домашнее хозяйство, фирма, социальная группа или общество в целом, чье поведение и/или институциональная среда, в которой они действуют, оценивается им как неэффективные. И в этом смысле природа патернализма связана, и даже обусловлена, изъянами рынка — регулярно возникающими несоответствиями фактических результатов с нормативными представлениями о благосостоянии индивидуумов и общества в целом.



Подчеркнем еще раз, что в реальном мире нет совершенных институциональных условий, когда механизмы саморегулирования способны действовать безошибочно, гармонизируя интересы общества и экономических агентов. Поэтому есть основания исследовать представленную выше модель государства-плеймейкера, в рамках которой рассматриваются две ветви формирования интересов общества — рыночная и политическая. Именно в политической системе генерируются нормативные интересы общества и формируются соответствующие установки, определяющие природу и содержание государственного патернализма (*Rubinstein, 2013, P. 18–19*).

Имея в виду политическую ветвь и уподобляя государство «политически агрегированному индивиду» (*Автономов, 2014, с. 55*) с его нормативным интересом, нельзя забывать вердикт Р. Будона, который подчеркивал, что подобные предположения правомочны лишь в том случае, если этот субъект наделен институциональными формами, позволяющими ему принимать коллективные решения (*Boudon, 1979*). Поэтому очевидным условием формирования нормативных установок государства является некая институциональная система, позволяющая ему принимать решения от имени общества.

## 1. Патернализм и патерналистский провал

При этом коллективные решения от имени государства, генерируемые политической ветвью, целесообразно рассматривать как результат дискурса, детерминированного сложившимися институтами и интересами элит, способными как приближать, так и отдалять общественный выбор от реальных потребностей общества (*Тихонова, 2013, с. 41–43; Урнов, 2014, с. 26*). Справедливо и замечание о том, что «политический процесс обладает собственной логикой, во многих случаях не совпадающей с привычной логикой оптимизирующих экономических механизмов» (*Радыгин, Энтов, 2012, с. 26*).

И если в недавнем прошлом доминировала концепция благожелательного, и даже благотворящего, государства, активность которого направлена исключительно на реализацию

общественных интересов, то во второй половине XX в. все большую роль играет тезис о смещении политических решений в сторону интересов правящих элит (*Stigler, 1971*). В этом же контексте следует рассматривать патернализм государства, который даже в исходном замысле не всегда направлен на отцовскую заботу о благе народа (*Олсон, 2006*). Иначе говоря, политическая ветвь актуализирует лишь те интересы, которые признают политические и экономические элиты.

Их установки становятся нормативными интересами общества в результате соответствующих коллективных решений. Причем вне зависимости от механизмов формирования общественного интереса — будь то персональное решение лидера группы или голосование всех ее членов, он всегда определяется в форме патерналистских установок «как должно быть». Сформулируем и общее положение. Нерациональность поведения экономических агентов — это нормативная оценка государства, которая формируется в рамках политической ветви генерирования общественного интереса.

Следует подчеркнуть, что в представленных теориях в качестве нормативных интересов, генерируемых политической ветвью, рассматриваются *ценностные суждения*, которые Самуэльсон предписывал своему «эксперту по этике», а представители мериторики и нового патернализма назвали «истинными предпочтениями», которые в соответствии с традициями либерализма существуют в душе каждого человека (*Musgrave, 1969; Brennan, Lomasky, 1983; Tietzel, Muller, 1998; Sunstein, Thaler, 2003; Sunstein, Thaler, 2009*).

Несколько в иной трактовке, но и макроэкономисты — старые и новые кейнсианцы пользуются, по умолчанию, ценностными суждениями, присущим патеру «особым» пониманием, как регулировать экономические процессы. При этом принимаемые решения, опирающиеся часто на модели равновесия, зависят от развитости общества, его политической системы и существующей практики государственного управления и потому нередко страдают пороками — изъязнами общественного выбора, бюрократическим произволом, рисками потери общего благосостояния (*Мельник, 2015, с. 16; Городецкий, 2016, с. 430*).

Следует подчеркнуть также, что формирующая нормативные установки (в рамках политической ветви) парламентская партия (коалиция), обладающая необходимым большинством голосов, способна провести через голосование практически любые решения, отвечающие интересам самой партии (Полтерович, Попов, 2007; Хиллман, 2009)<sup>3</sup>. И дело не только в том, насколько представителен парламент и как организована его работа. Важной составляющей являются процедура принятия решений и те институты, которые лежат в ее основе (Мельник, 2015, с. 18).

На эту тему существует обширная литература, в которой рассмотрены различные аспекты коллективных решений. Для них характерен взгляд на парламент как на совокупность политиков, участвующих в выработке решений, главным образом посредством различных вариантов голосования. Причем наличие в парламенте фракций, сформированных оппозиционными партиями, оказывает, как правило, воздействие лишь на процесс обсуждения, предваряющий голосование, но слабо влияет на его результаты.

В связи с этим можно сформулировать фундаментальное противоречие современного политического процесса. С одной стороны, всякая демократическая система предполагает главенство большинства, с другой — подчинение большинству нередко трансформируется в «уклонение за большинством»<sup>4</sup>. Соглашаясь с предпочтением многих и уклоняясь за ними, политик рискует пройти мимо правильного выбора. Рискуют и все общество: подталкиваемое демократическим большинством, оно может оказаться вне зоны эффективных решений.

- 
3. «Политические силы, располагавшие большинством в российском парламенте, на протяжении ряда лет прибегали к популистской стратегии, добиваясь увеличения расходов и соответственно драматического роста бюджетных дефицитов» (Радугин, Энтов, 2012, с. 12).
  4. «Нетрудно устоять перед уговорами и влиянием одного злодея, но когда множество несетя под уклон с неудержимой стремительностью, то не оказаться в потоке есть признак души благородной и разума, воспитанного мужеством» (цит. по: (Ковельман, 1996, с. 65)). Эти современного звучания слова, облеченные в изящную форму, принадлежат Филону Александрийскому — философу I в. н.э., соединившему в своих ученых трудах еврейскую традицию с греческой культурой.

«Сегодня даже многие из тех, кто поддерживает демократические институты, — писал Л. фон Мизес, — игнорируют эти идеи... Аргументы, которые они выдвигают в пользу свободы и демократии, заражены коллективистскими ошибками; их доктрины являются скорее искажением, нежели поддержкой подлинного либерализма. По их мнению, большинство всегда право просто потому, что способно сокрушить любую оппозицию; власть большинства является диктаторской властью самой многочисленной партии. Такой псевдолиберализм является полной противоположностью либеральной доктрины» (Мизес, 2005, с. 144). Демократизация коллективных решений, поиск институциональных механизмов, ограничивающих власть большинства, является ключевой задачей современной политологии и теории общественного выбора.

С конца XX столетия данное направление исследований стало приобретать все большую популярность. В их ряду работы Ж.-Ж. Лаффона, который подчеркивал, что, «несмотря на доминирование в экономике взгляда на общественный интерес как на решающий при выборе пути развития, интервенция теории групп интересов, делающей особый акцент на их влияние в формировании политических решений, продолжает расширяться» (Лаффон, 2007, с. 23). Анализируя эту тенденцию, он указывает на «аутентичного советника» правящей партии, который предлагает программу действий, увеличивающую в данной ситуации лишь ее выгоды (Лаффон, 2007, с. 22).

В посткоммунистической России данный процесс проявился особенно зримо: «Между обществом и элитами сохранялся значительный конфликт интересов, следствием которого и стал наблюдаемый в настоящее время дефицит институтов — общественных благ, обслуживающих все общество, а не только его привилегированную часть» (Полищук, 2013, с. 41).

Вместе с тем было бы ошибочным думать о единственно возможном выборе; он всегда лежит в поле нормативных решений, где главную роль играют целевые ориентиры парламентского большинства. При этом социум (по Лаффону) часто

сталкивается с политическим произволом в определении патерналистских установок, чреватых ошибочными решениями.

И если в концепциях общественных товаров, мериторных благ и новом патернализме, как и в кейнсианстве, проблема формирования установок патера умалчивается или по умолчанию предполагается их исходная направленность на увеличение благосостояния общества, то в теории изъятий смешанной экономики данный вопрос имеет первостепенное значение и подвергается тщательному анализу сквозь призму коллективных решений парламента. При этом сам парламент может рассматриваться как совокупность аутентичных советников политических партий, представляющих интересы соответствующих групп избирателей.

Такой подход является основанием для применения теоремы Эрроу «О невозможности» к совокупности аутентичных советников и позволяет сделать вывод о невозможности согласовать предпочтения парламентских партий. Отметим также, что реальная политическая практика демократических государств демонстрирует общую закономерность: всякий парламент эволюционирует в сторону появления коллективного диктатора (по Мизесу) в виде партии власти или партийной коалиции, обладающей, как правило, необходимым большинством голосов для принятия решений.

Более того, парламентское голосование может породить патерналистские установки, нерелевантные потребностям и приоритетам общества, игнорирующие предпочтения небольших партий, а вместе с ними интересы многих миллионов их избирателей. Относится это к любым процедурам коллективных решений, о которых писал Будон и от которых предостерегал Мизес, вызывающим недоверие к патернализму и государственной активности у большинства экономистов и политологов<sup>5</sup>.

---

5. Отметим работы представителей Виргинской школы политической экономии Ч. Роули и М. Вачриса, в которых они выступали противниками «свободного электорального выбора» и обосновывали необходимость введения институциональных ограничений (*Rowely, Vachris, 1993, 2004; Rowely, 1997*).

В указанных обстоятельствах доктрина благотворящего государства оказывается явно некорректной. Обратим внимание и на тот факт, что следствием выбора установок, не соответствующих потребностям общества, может быть снижение благосостояния, обуславливая тем самым еще один вид изъятий смешанной экономики — *патерналистский провал*, представляющий собой комбинацию изъятий общественного выбора и нерациональных действий госслужащих.

В качестве примера, вызвавшего патерналистский провал, можно назвать принятые версии оптимизации системы управления, ее дерегулирования и децентрализации, ставшие базой административных реформ 2005–2012 гг., на основе которых сформировались ныне действующие институты государственного управления. Причем сам этот выбор был осуществлен посредством трансплантации институтов, присущих развитым странам, которые в нашей стране не могли прижиться, порождая известный феномен ловушек (*Полтерович, 2001, с. 24–50*). Такой же провал, обусловленный неверными нормативными установками, проявился в реформировании РАН и создании Федерального агентства научных организаций.

Оторванные от реальных экономических и организационных условий, эти реформы уже в зародыше содержали будущие дисфункции государства. Наблюдаемое в постреформенный период расстройство механизмов определения стратегических целей, приоритетов и нормативных установок сопровождается очевидными провалами и в исполнении государственных решений, что сказывается на экономической политике, применяемых инструментах и способах ее реализации (*Городецкий, 2016, с. 426–437*). Особо заметны дисфункции государства в методах антимонопольного регулирования. В качестве распространенного и очень болезненного для экономики примера можно назвать последствия отстраиваемой контрактной системы, которая наносит значительный ущерб бюджету и экономике в целом. Среди возникающих под завесой этой системы антиконкурентных соглашений и сговоров имеет место и широкомасштабный процесс теневого перераспределения ресурсов, бюджетных денег, доходов бизнеса, граждан.

## 2. Управленческий провал

Следует подчеркнуть, что патернализм в любой системе государственного управления чреват укреплением государства, которое дрейфует, как правило, в сторону Левиафана. При этом негативные последствия государственного патернализма из-за неадекватной системы государственного управления и ненадлежащих действий чиновников могут усиливаться, генерируя одновременно «дисфункции государства»<sup>6</sup>, порождающие особую разновидность патерналистского провала – *управленческий провал*<sup>7</sup>.

### 2.1. Нерациональность бюрократии

В соответствии с известными принципами поведенческой экономики и вполне в традициях Макса Вебера (*Вебер, 1994, с. 57–58, 345*) под управленческим провалом будем понимать в дальнейшем *нерациональные* действия чиновников. Надо сказать, что анализ поведения госслужащих, действия которых не всегда соответствуют предположениям об их строгой направленности на выполнение решений представительной и исполнительной власти, является одним из ключевых вопросов общей теории изъятий смешанной экономики.

При этом в реальном мире нет таких идеальных условий, чтобы чиновники действовали бы безошибочно. Стандартная же теория не дает достаточных объяснений данному явлению, мотивируя исследователей к анализу особенностей поведения бюрократии. Рассмотрение различных концепций госслужбы (*Оболонский, 2000; Василенко, 2001*) позволяет утверждать, что и здесь, по-видимому, присутствуют методологические предпосылки, основанные на принципе рационального поведения, но теперь уже чиновников.

- 
6. Заметим, что дисфункции государства чреваты как избыточным вмешательством государства в экономику, так и отсутствием необходимой его активности из-за непоколебимой веры во всемогущество рынка (*Крозье, 1997, с. 699*).
  7. Описание близких по сути провалов государства, как противопоставления провалам рынка, содержится в многочисленных публикациях. См., например, (*Krueger, 1990; Tullock et al, 2002; Winston, 2006; Радыгин, Энтов, 2012; Долфсма, 2017*).

И в соответствии с этим принципом предполагается, что каждый госслужащий выбирает лучший вариант своих действий, оптимизирующий его благосостояние и благосостояние общества. Иначе говоря, всякий бюрократ стремится максимизировать свою функцию полезности в условиях заданных ограничений, соответствующих его должностным обязанностям. Все остальное должна обеспечить институциональная система государственного управления, гармонизирующая интересы общества и госслужащих, способствуя максимальному приближению решений исполнительной власти к установкам государства, формируемым в рамках политической системы.

Если же система государственного управления даёт сбой и генерируются ошибочные решения, приводящие к потерям общественного благосостояния, то они объясняются дисфункциями государства — изъянами самой системы управления, нуждающейся в реформировании, и/или нерациональными индивидуальными действиями госслужащих. Не углубляясь в эту проблему, подчеркнем главное — эффективная система государственного управления по определению обуславливается *рациональным* поведением чиновников. При этом их индивидуальные действия опять-таки являются рациональными лишь в том смысле, что из доступных вариантов они выбирают тот, который будет в наибольшей степени отвечать их предпочтениям.

Вместе с тем, вспоминая Блауга, заметим, что и в действиях госслужащих «невозможно исключить поведение, движимое минутным импульсом, привычкой... или даже забывчивостью» (Блауг, 2004, с. 351), что позволяет говорить о возможности выбора не лучшего варианта, приводящего к определенным потерям благосостояния общества. К этому добавим, что, как и в случае поведенческого провала экономических агентов (Городецкий, Рубинштейн, 2017), накоплен обширный материал, свидетельствующий о нарушении принципа рациональности в поведении чиновников (Зинченко, 2002).

Причем если экономическая теория, допуская вмешательство государства в поведение индивидуумов, объясняет его нерациональными действиями последних и стремлением патера подтолкнуть экономических агентов к выбору неких «истин-



ных предпочтений», то совершенно иная ситуация характерна для нерационального поведения госслужащих. «Истинные предпочтения» здесь не являются гипотетическими, и, наоборот, каждому бюрократу в соответствии с его должностными обязанностями предписывается, что надо делать для выполнения решений власти. В связи с этим возникает вопрос, почему и как генерируются нерациональные действия госслужащих, порождающие управленческий провал.

Прочитируем здесь А. Радыгина и В. Энтова: «Изучение сложного комплекса мотивов, которыми в действительности руководствуются представители законодательной и исполнительной ветвей власти, подводит к следующему выводу: на практике разработку стратегии и реализацию функций государственного регулирования осуществляют не всегда достаточно профессиональные и добросовестные, но имеющие собственные интересы, рентаориентированные политические деятели и чиновники» (Радыгин, Энтов, 2012, с. 18).

Анализ различных концепций и практики государственного управления позволяет выдвинуть гипотезу о существовании нескольких типов нерациональности госслужащих, *объективно обусловленных* несбалансированностью интересов государства, которые чиновник призван реализовывать, с его личными интересами, присущими ему как отдельному индивидууму. В этой несбалансированности, на наш взгляд, и проявляются негативные аспекты системы государственного управления, приводящие к дисфункциям государства, торможению экономического роста и потерям благосостояния общества. Не претендуя на полноту описания природы и разновидностей управленческого провала, обсудим выдвинутую гипотезу, выделив ряд институциональных причин нерационального поведения чиновников.

## 2.2. Закон Вяземского

Анализируя не всегда рациональное поведение бюрократии, следует обратить особое внимание на тот факт, что в большинстве случаев оно обусловлено институциональной средой — законодательными актами, действующими нор-

мами и правилами. При этом многие исследователи отмечают родовое свойство любой бюрократической системы — наличие явно избыточного количества всевозможных инструкций на разных уровнях исполнительной власти, выполнение которых зачастую оказывается даже невозможным.

Подчеркнем также негибкость законодательных и нормативных актов применительно к экономической и хозяйственной деятельности, неоправданное стремление государства в лице соответствующих ведомств унифицировать устанавливаемые ими нормы, без учета особенностей различных отраслей и видов деятельности. В качестве примера можно назвать сорок четвертый федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Этот закон, направленный на обеспечение конкуренции, требует проведения открытых конкурсов везде и всюду — и при выборе поставщиков расходных материалов для офиса, и при приглашении знаменитого тенора для участия в оперном спектакле Большого театра.

Подобная унификация сопровождается практически все законы последних лет, регулирующие деятельность юридических лиц, вне зависимости от их специфики. Нашла она отражение и в нормативном методе определения расходов, распространяемом финансовым ведомством на организации исполнительских искусств<sup>8</sup>. Данный метод, в соответствии с которым вся театральная деятельность расчленена на мелкие элементы, на которые устанавливаются соответствующие нормативы, торжественно шагает по России, по всем пределам, не отличая погребальные услуги от театров и концертных организаций.

- 
8. Прочитируем в связи этим В. Музычук, которая приводит совершенно анекдотичный фрагмент из разосланной подведомственным организациям Министерства культуры РФ нормы труда при создании декораций: «пейзажная живопись: небо ясное — 0,2 чел. часа за 1 кв. м; небо облачное с просветами — 0,3 чел. часа за 1 кв. м; небо грозовое с характерными особенностями туч — 0,4 чел. часа за 1 кв. м; особо сложное грозовое небо — 0,8 чел. часа за 1 кв. м» (Музычук, 2017, с. 17).

Абсурдность таких расчетов видна невооруженным глазом. И, как обычно бывает в таких случаях, никто и не стремится выполнить установленные нормы, приводя с помощью простой подгонки реальные расходы к заданным нормативам. Похоже, это стало распространенной практикой, отличающей нынешнюю систему государственного управления.

Как тут не вспомнить известную констатацию Петра Андреевича Вяземского: «В России суровость законов умеряется их неисполнением». Понятно, что указанная институциональная особенность порождает многие виды нерационального поведения чиновников, следствием которых, собственно, и являются управленческие провалы.

### 2.3. Дилетантизм и захват чужих компетенций

Рассмотрим ряд конкретных обстоятельств, обуславливающих нерациональность бюрократии. Прежде всего, и по аналогии с известным анализом Лестера Саламона (*Salamon, 1987*), следует назвать фактор дилетантизма чиновников. В данном случае речь идет о том, что в современном государстве на должности руководителей различного ранга назначаются люди, не имеющие часто необходимых профессиональных знаний, умений и навыков, исходя лишь из их принадлежности к соответствующим политическим элитам (*политический принцип*). Добавим к этому случаи кадрового кумовства (*клановый принцип*). Немалое количество назначений на высокие должности в исполнительной власти обусловлено и практикой расстановки своих людей (*номенклатурный принцип*).

Конечно, нельзя исключить ситуации, когда указанные методы подбора кадров не мешают назначению на руководящие должности профессионалов, обладающих всеми необходимыми качествами. Однако в тех случаях, когда в начальствующее кресло садится дилетант, сформулированную гипотезу можно считать обоснованной, и управленческий провал становится неизбежным. По причине некомпетенции этот чиновник просто не в состоянии справиться со своими обязанностями. Допуская ошибки в принятии необходимых решений,

он фактически замещает рациональное поведение в лучшем случае действиями из общих соображений.

Выделим еще один вид нерационального поведения госслужащих, также подтверждающий указанную гипотезу. Речь идет о нерациональности, которая проявляется в характерном для многих чиновников желании расширить границы бюрократической власти и управлять за пределами своих компетенций. Данный феномен, названный нами «эффектом кассира»<sup>9</sup>, хорошо известен и представлен в соответствующей литературе (Зверев, 1992, с. 91; Чесноков, 2000, с. 161–171). Причем он проявляется как в действиях отдельных чиновников, так и на уровне ведомств.

Соответствующая ситуация, например, наблюдается в захвате чужих компетенций Министерством финансов. Концентрация большинства функций экономического управления в этом ведомстве резко ограничила возможности влиять на экономическое развитие страны со стороны профильного Министерства экономического развития. С учетом же основных функций Минфина, заботой которого, главным образом, является бюджетная политика, подобный выход за пределы имеющихся компетенций увеличивает риски принятия стратегически необоснованных решений, идущих вразрез с задачами экономического роста.

Еще одним примером захвата чужих компетенций является деятельность ФАНО, которая выходит за пределы материального обеспечения научных организаций. Эта ситуация требует более детального анализа, но похоже, что данное агентство с более чем тысячным управленческим аппаратом сумело отобрать второй ключ у Российской академии наук, резко сократив возможности РАН влиять на научные исследования, и в целом на развитие науки в стране.

По-видимому, более часто наблюдается выход за пределы своих компетенций на уровне отдельных чиновников.

---

9. Характеризуя подобную ситуацию, обычно исходят из того, что никто не хочет быть просто кассиром, каждый, кто выдает деньги, хотел бы и сам решать, кому, за что и сколько выдать средств.

Связанный с этим, довольно типичным, явлением бюрократический произвол подробно проанализирован во многих исследованиях (Смирнов, 2009; Оболонский, 2011). Не повторяя сказанного, отметим, что в одних случаях он вызван попытками расширить личную власть конкретного бюрократа. В других ситуациях он мотивирован идеологическими пристрастиями чиновника, часто противоречащими нормативным установкам государства.

Примером здесь могут служить попытки руководителей Министерства культуры навязать в сфере кинематографа и театрального искусства определенную репертуарную политику в противовес утвержденных Указом Президента РФ «Основам государственной культурной политики» (от 24 декабря 2014 г. № 808), где напрямую сказано о недопустимости подобных действий власти, о «свободе творчества и невмешательстве государства в творческую деятельность».

Аналогичные действия наблюдаются в действиях региональных чиновников, осуществляющих руководство культурой на свой манер, нанося при этом очевидный урон как развитию самой культуры, так и ее позитивному воздействию на человеческий потенциал.

При этом во всех случаях подобная приватизации власти ограничивает законные возможности других субъектов, повышая тем самым риски невыполнения задач, поставленных государством. Стремление бюрократов расширить зону своих властных полномочий проявляется еще в одной ситуации, которую следует отнести к третьему виду их нерационального поведения.

#### ***2.4. Закон Паркинсона и своекорыстие чиновников***

Речь идет о движении в противоположном направлении, о передаче некоторых своих компетенций на более низкий, но подконтрольный им уровень, об искусственном усложнении иерархической структуры управления. Справедливость выдвинутой гипотезы в данном случае подтверждает английский исследователь бюрократии Сирил Паркинсон – «чиновник множит своих подчиненных», в том числе и по сооб-

ражениям перекалывания на них своей ответственности (Паркинсон, 1957).

В соответствии с законом Паркинсона количество бюрократов возрастает. Паркинсон предложил следующую формулу:  $X = (2Sm + L) / N$ , где  $S$  – количество служащих, набирающих себе подчиненных;  $L$  – количество лет, проведенных на работе;  $m$  – количество человеко-часов, потраченных на обработку материала;  $N$  – количество нужных служащих;  $X$  – нужное число новых служащих в год (Паркинсон, 1957).

Так, несмотря на постоянные призывы к сокращению управленческого аппарата, российские административные реформы не остановили процессов неконтролируемого роста чиновников и бюрократической нагрузки на экономику. К числу негативных последствий следует отнести и тот факт, что доходы госслужащих стали принимать все более изощренный, и даже гротескный, характер (Калабеков, 2010, с. 334–354), увеличивая и без того высокий уровень неравенства в стране. Расширяя свои властные возможности и продвигаясь по службе, бюрократ увеличивает одновременно масштабы дилетантизма и неэффективности управленческих решений. Все это довольно часто приводит к утрате способности гибко реагировать на новые вызовы и задачи развития (Василенко, 2001).

В целом, стремление бюрократов к концентрации властных полномочий и приближению к бюджетному пирогу ведут к неправомерному захвату чужих, не свойственных для отдельных институтов и органов власти функций. Аналогичным образом происходит вторжение системы исполнительной власти в сферу деятельности и полномочий местного самоуправления.

Рассмотренные виды управленческого провала проявляются часто в ситуации, обусловленной четвертым фактором нерациональности чиновников – их мотивацией увеличения личного благосостояния во всех его формах. При этом создание системы управления, обеспечивающей сбалансированность интересов государства и интересов госслужащих (при их безупречном исполнении должностных обязанностей),

управленческие действия могут способствовать росту благосостояния чиновника и общества.

Реальная жизнь отличается от этой теоретической конструкции, и личные интересы чиновника слишком часто не совпадают с требованиями госслужбы и его должностными обязанностями. История и современная практика знают немного случаев, когда системы государственного управления, опирающиеся на специальное и общее законодательство, меры экономического стимулирования и этические нормы, зафиксированные в соответствующих нормативных актах, обеспечивали бы указанную сбалансированность интересов. Напротив, в большинстве ситуаций исследователи обнаруживают своекорыстное и рентоизирующее поведение чиновников, связанное с их желанием извлечь выгоду из занимаемой должности (*Krueger, 1990; Tullock at al, 2002; Winston, 2006*), генерирующего коррупционный потенциал.

### *2.5. О системе государственного управления*

Рассмотренные пять типов нерациональности бюрократии, наверное, не исчерпывают всех причин управленческого провала. Здесь нужны дополнительные исследования, результаты которых позволили бы представить целостную картину поведения этой особой группы индивидуумов, принципиально отличающихся от экономических агентов тем, что содержание и цели их деятельности устанавливают другие люди, предписывающие им должностные обязанности. И в этом смысле здесь всегда имеет место конфликт между личными интересами чиновников и интересами общества.

Следует отметить также, что острота этого конфликта в очень большой степени зависит не только от совершенства системы государственного управления, но и в целом от гражданской культуры, присущей данному обществу на определенном этапе его развития. Учитывая, что современные исследования свидетельствуют о наличии связей между институтами, экономическими решениями и феноменом культуры (*Putnam, 1993; Алесина, Джулиано, 2016*), необхо-

димо обратить внимание и на соответствующие факторы, которые оказывают непосредственное влияние на поведение чиновников. Измеряемые во многих исследованиях характеристики, такие, например, как «обобщенное доверие», «обобщенная мораль» и «отношение к труду» (Алесина, Джулиано, 2016, с. 91–93, 97–99), определяют добросовестность, ответственность и честность чиновников, от которых зависит и рациональность их поведения.

Как отмечал К. Эрроу: «Можно с уверенностью утверждать, что существенную долю экономической отсталости в мире можно объяснить недостатком взаимного доверия» (Arrow, 1972, P. 35). Проведение подобных исследований должно, на наш взгляд, стать важной составляющей любых проектов институциональной модернизации, и прежде всего административной реформы, направленной на создание государственной системы управления, обеспечивающей снижение рисков управленческого провала.

В целом же наличие патерналистского провала наряду с институциональным, распределительным и поведенческим провалами позволяет рассматривать их с единых позиций – в качестве частных случаев общей теории изъёмов смешанной экономики, в которой участвует патерналистское государство (Городецкий, Рубинштейн, 2017, с. 32). Сам же патерналистский провал непосредственно свидетельствует о том, что государственной активности присущи риски принятия неверных решений, усиленные их ненадлежащим исполнением.



## ГОСУДАРСТВО И ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Следует обратить особое внимание на то обстоятельство, что в отличие от стандартных изъянов рыночной экономики, на устранение которых направлена государственная активность, устранить провал патерналистского государства сам патер не в состоянии. Надеяться на это так же нелепо, как ожидать, что Мюнхгаузен вытащит себя из болота за собственные волосы. Лишь третий участник экономических отношений – гражданское общество, гражданская активность и самоорганизация граждан способны создавать институциональную среду, мотивирующую к общественному выбору патерналистских установок, снижающих риски ошибочных решений и обеспечивающих общественный контроль в системе государственного управления.

Таким образом, если стандартные изъяны рынка – институциональный, распределительный и поведенческий провалы вызывают государственную активность, то патерналистский провал, являющийся непосредственным следствием этой активности, требует совершенно иных действий, направленных на демонополизацию процессов формирования нормативных установок, на введение процедур, ограничивающих произвол бюрократии, снижающих риски провалов государства и связанных с ними потерь благосостояния.

При этом одно из главных положений экономической теории государства должно быть связано с признанием неизбежности и объективной необходимости государственной активности и патернализма, несущих в себе как позитивные, так и негативные последствия нормативных установок патера и нерационального поведения чиновников практически в любой системе государственного управления. Акцент на последствиях государственного вмешательства имеет смысл лишь в том случае, если их анализ направлен на поиск механизмов, обеспечивающих устранение или уменьшение этих негативных эффектов.

К таким механизмам относятся институты, позволяющие «не уклоняться за большинством», предусматривающие участие оппозиционных партий, несистемной оппозиции и отдельных граждан в формировании и реализации нормативных интересов, хотя бы частично нейтрализующих произвол власти и приближающих общественный выбор к реальным общественным потребностям. В экономической теории государства данное положение должно быть сформулировано как общий принцип политической конкуренции в принятии коллективных решений, не допускающий тирании большинства.

Возможно, здесь имеет смысл говорить не о конкуренции, а о сотрудничестве (*Полтерович, 2015*). По сути, институциональное обеспечение конкуренции парламентских партий можно рассматривать и как определенный вид сотрудничества. Подчеркнем, что ограничение правящего большинства и защита оппозиционного меньшинства, создание институциональных условий для индивидуума сохранять свой голос, «не уклоняясь за большинством» — одна из принципиальных задач<sup>10</sup> политологической составляющей

---

10. По мнению Н. Тихоновой, опирающейся на результаты исследования 2012 г. «О чем мечтают жители России» Института социологии РАН, норму «каждый человек должен иметь право отстаивать свое мнение даже в том случае, если большинство придерживается иного мнения» в настоящее время разделяют свыше трех четвертей представителей любой возрастной, доходной, образовательной, профессиональной или иной социальной группы (*Тихонова, 2013, с. 38*).

разрабатываемой теории государства, имеющей междисциплинарный характер.

Сформулируем практический вывод. В сложившихся обстоятельствах известную дилемму «слабое или сильное государство» следует признать ложной. Исходя из общей концепции изъятий смешанной экономики и регулярно возникающих патерналистских провалов, на повестке дня должны стоять иные задачи — создание сильных институтов гражданского общества и сбалансированной системы государственного управления.

### 1. Гражданская активность

На эту тему существует обширная литература, в которой предлагаются различные рекомендации. Относится это, в основном, к тем направлениям исследований, цель которых сформулирована в вопросе Винсента Острома: «В состоянии ли мы создать работающую концепцию самоуправляющегося человеческого общества вместо того, чтобы довольствоваться тем, что над нами властвует “государство”, а правит нами “правительство”?» (*Ostrom, 1991, P. 4*). Особое место здесь принадлежит исследованиям, посвященным институтам гражданского общества, являющимся неотъемлемой частью современной теории государства.

При этом обсуждение гражданской активности в большинстве случаев сводится к деятельности некоммерческих организаций, удовлетворяющих потребности, которые рыночные механизмы не выявляют в достаточной степени (*Weisbrod, 1975; Hansmann, 1980; Мерсиянова, Якобсон, 2007*). В то же время при всех позитивных особенностях НКО, обусловленных их миссией и дефинитивным нераспределением прибыли, они также не застрахованы от неудач и ошибок, дополняющих провалы рынка и государства. Как отмечает Р. Штейнберг (*Steinberg, 2006, P. 125*), впервые на подобный провал «доброй воли» (*voluntary failure*) обратил внимание Л. Саламон, который выделил четыре специальных случая — благотворительную недостаточность, благотворительный пар-

тикуляризм, благотворительный патернализм и благотворительный дилетантизм (*Salamon, 1987*).

Не рассматривая первые два случая, связанные с рисками замещения государственной поддержки благотворительными взносами и ориентацией на конкретную социальную группу, что приводит к избыточности ее финансирования при недостаточности поддержки других групп, следует обратить внимание на феномены благотворительного патернализма и благотворительного дилетантизма, имеющие непосредственное отношение к проблематике настоящего исследования.

Дело в том, что выявленный Л. Саламоном благотворительный патернализм по природе своей мало чем отличается от рассмотренного выше государственного патернализма. В сущности, отличие между ними сводится к механизму легализации патера, к вопросу, от чьего имени он выступает и какими компетенциями обладает. В одном случае — это демократически избранный парламент, в другом — управляющий орган НКО, сформированный в соответствии с действующим законодательством. Общим у них является то обстоятельство, что и тот, и другой определяют (на своих уровнях) нормативные установки «как должно быть», исходя из собственных представлений, генерируя тем самым риски неверных решений<sup>11</sup>. И в этом смысле, можно считать, что провал «доброй воли» в ситуации благотворительного патернализма является частным случаем рассмотренного выше патерналистского провала.

Задачи разработки экономической теории современного государства требуют ответа на очевидный вопрос, как же можно избежать или хотя бы снизить риски патерналистского провала и в случае государства, и в случае НКО. Просто ссылкой на гражданское общество, гражданскую активность и самоорганизацию граждан уже не обойтись. Нужны кон-

---

11. Подобным недугом страдают многие благотворительные фонды, представляющие гранты в области науки, культуры и образования, решения о выделении которых часто обусловлены патерналистскими установками фондов — их собственными представлениями о том, что нужно поддерживать, которые не всегда согласуются с реальными потребностями общества.

кретные предложения, направленные на демонополизацию процессов формирования нормативных установок, на расширение состава участников, принимающих решение, и введение процедур, снижающих риски потери благосостояния, будь то уровень государства или уровень НКО.

Прочитируем в связи с этим российских политологов М. Симона и Е. Фурман: «Традиционные теории либеральной демократии базируются на том, что люди, которых затрагивают те или иные политические решения, должны иметь возможность участвовать в процессе их принятия...» (Симон, Фурман, 2015, с. 2). Это важное замечание указывает на известное противоречие между либеральной доктриной и представительной демократией, ибо в принятии коллективных решений участвуют лишь «выборные люди», обладающие «властными ресурсами», независимо от того, затрагивают или не затрагивают их решения тех, кто не входит в их число. Аналогичное замечание можно сделать и в отношении НКО с поправкой на его управляющий орган.

Поэтому доминирующая стратегия повышения гражданской активности, как нам кажется, должна быть направлена на расширение состава участников, принимающих решение на всех уровнях законодательной и исполнительной власти. Однако именно здесь общество рискует столкнуться с упомянутой выше особенностью гражданской активности, с так называемым благотворительным дилетантизмом, когда в соответствующих решениях принимают участие люди, не обладающие достаточными компетенциями.

Подобная ситуация, нередко встречающаяся в деятельности НКО (Salamon, 1987; Douglas, 1987), характерна, по-видимому, и в целом для процесса расширения состава участников, принимающих решение. Другой вопрос, нужно ли данный феномен рассматривать со знаком «минус». Как отмечает Штейнберг: «Дилетантизм... может быть целесообразным, если потребности клиента вытекают из нравственных проблем, а не из социальных и технических факторов» (Steinberg, 2006, P. 125).

Думается, что область «целесообразного дилетантизма» гражданской активности гораздо шире. В качестве примера приведем институт суда присяжных, формируемого, как правило, из недипломированных юристов. Сформулируем и принципиальный вывод — мнение граждан в отношении того, «как должно быть», нельзя не учитывать, даже если среди них мало дипломированных специалистов по соответствующей теме. Собственно, учет именно этого мнения и является одним из тех механизмов, которые способны уменьшить риски принятия ошибочных патерналистских решений.

Поиски таких механизмов, ограничивающих монопольное право принятия патерналистских решений, на всех уровнях законодательной и исполнительной власти — это та задача, которая стоит перед современной наукой и требует междисциплинарных исследований. Свои рецепты предлагают ряд политологов, социологов и экономистов (например: *(Buchanan, Tullock, 1962; Lijphart, 1977, 1999; Tsebelis, 1990, 1995; Bueno de Mesquita, Smith, 2012)*). В этом разделе доклада остановимся на парламентских решениях, где взаимодействуют различные партии.

Учитывая же, что современное общество состоит из многих страт с широким спектром социальных групп и негомогенности депутатского корпуса, представляющего их интересы, трудно предположить достижение консенсуса между аутентичными советниками в направленности государственной активности. Одно из возможных решений, позволяющее ослабить это противоречие, связано с созданием институтов, определяющих взаимодействие элит и соответствующих политиков на основе согласованного компромисса их целей и интересов (*Ferejohn, 2000, P. 79; Симон, Фурман, 2015, с. 14*).

И хотя такой компромисс маловероятен, отметим замечание Э. Хейвуда: «Недостижимость сущностного консенсуса не означает, что не может быть процедурного консенсуса — готовности разрешить противоречия путем заключения соглашения в соответствии с определенными конвенциональными

нормами» (Neuwood, 2002, P. 10). Нахождение процедурного консенсуса — это та задача, которая стоит перед исследователями, работающими в области политических институтов. При этом, как подчеркивает Б. Крик, конфликт интересов между участниками политического процесса неискореним и единственным решением становится «рассредоточение власти» (Crick, 2000, P. 30).

## 2. Консенсусная демократия

Данный тезис был реализован в подходе, выработанном во второй половине XX в. В соответствии с ним доминантой исследований стали попытки создания институтов, реализующих принципы теории «консоциативной (консенсусной) демократии», разработанной американским политологом Арендом Лейпхартом, предложившим систему политических институтов для многосоставных обществ (Lijphart, 1977, 1999; Лейпхарт, 1997)<sup>12</sup>.

Теория Лейпхарта, пишет российский политолог Ж. Ормонбеков, «... является полной и самодостаточной концепцией, в рамках которой рассматривается двойной феномен возникновения вертикального сегментирования общества на отдельные группы населения по определенным общим признакам (религия, язык, раса, этнос, идеология) и институционализация переговорного процесса на уровне элит вышеназванных групп» (Ормонбеков, 2007, с. 92). Несмотря на то, что данная теория была создана в основном для решения вопросов мирного урегулирования конфликтов в мультиэтнических обществах, она обладает очевидным потенциалом расширения (Halpern, 1986; Нджоку, 1999; Бондаренко, 2008; Симон, Фурман, 2015). Отметим в связи с этим, возможности при-

---

12. В своей классической книге «Democracy in Plural Societies» (1977), в переводе на русский язык — «Демократия в многосоставных обществах» (1997), он ввел в научный оборот понятие общественной, или консоциативной, демократии. В более поздних работах категорию «консоциативная демократия» Лейпхарт дополняет понятием «консенсусная демократия», анализ которой он изложил в книге «Patterns of Democracy» (1999), (см. также: (Симон, Фурман, 2015, с. 20)).

менения теории «консенсусной демократии» к негомогенной структуре парламента, состоящего из представителей различных политических партий, отражающих интересы соответствующих социальных групп, т. е. к процессам формирования патерналистских установок «политически агрегированного индивидуума».

Основное внимание здесь надо обратить на практические рекомендации А. Лейпхарта, являющиеся, по сути, базой процедурного консенсуса. Речь идет о необходимости создания большой коалиции, включающей лидеров всех значимых партий; о принципе пропорциональности политического представительства в исполнительной власти, в назначении чиновников и распределении бюджетных средств; о праве взаимного вето, которое позволяет отвергать решения, наносящие ущерб интересам соответствующих социальных групп и т.п. (*Lijphart, 1977, P. 153; Лейпхарт, 1997, с. 60; Ормонбеков, 2007, с. 95–99; Симон, Фурман, 2015, с. 10–11*).

В той или иной степени каждая из этих рекомендаций может быть использована при решении проблемы демократизации институтов формирования патерналистских установок. Так, создание большой коалиции с привлечением к управлению представителей партий, *проигравших* выборы, во многих случаях расширяет область возможных альтернатив. Включение в обсуждение интересов социальных групп, не нашедших отражение в предпочтениях партии власти, позволяет ослабить тиранию большинства.

При этом для опекаемых благ, производство которых предполагает финансовую поддержку государства, особое значение такие коалиционные решения приобретают при распределении бюджетных средств, когда, собственно, и устанавливается их объем и структура, соответствующие определенному компромиссу в реализации интересов политических партий, представляющих различные социальные группы. Однако если какая-то одна партия получает достаточное число голосов и коалиция не возникает, то, в соответствии с уже упоминавшимися выводами Ж.-Ж. Лафона, риски патерна-



листского провала явно увеличиваются и проблема защиты интересов меньшинства приобретает особую актуальность.

В этом случае для устранения патерналистского провала или хотя бы для снижения рисков потери благосостояния необходима активизация гражданского общества – единственной силы, способной ослабить диктатуру большинства. Речь идет об институциональных трансформациях, направленных на использование в процессе формирования патерналистских установок институтов консенсусного патернализма, обеспечивающих «рассредоточение власти» и тем самым сохранение за оппозицией права собственного голоса – права «не уклоняться за большинством» (*Рубинштейн, 2016; Rubinstein, 2016*).

Кроме принципа пропорциональности, теория консенсусной демократии предлагает и механизмы перевода коллективных решений из сферы голосования в предшествующие голосованию переговоры, связанные с поиском компромисса. Речь идет об институционализации права «вето» в качестве обеспечения прав парламентского меньшинства на участие в процессе принятия решений и для защиты позиций их избирателей<sup>13</sup>. Для опекаемых благ этот институт также представляется весьма существенным, ибо дает возможность заблокировать решения, ведущие к потере благосостояния как отдельных групп граждан, так и всего общества. При наличии такого института в России, наверное, не был бы принят ряд законов, недружественных по отношению к образованию, науке, культуре и здравоохранению.

Принцип пропорциональности предполагает также распределения бюджетных средств с учетом интересов различных партий, включая и тех, кто не входит в коалиционное

---

13. По проблемам «вето» существует обширная литература. При этом имеет смысл обратить внимание на работы Цебелиса, в которых автор обосновывает концепцию «вето-игроков» (*Tsebelis, 1990, 1995*). См. также: «Вето-игроки – это коллективные или индивидуальные акторы, согласие которых необходимо для изменения статус-кво. Статус-кво – это политика, существующая в настоящий момент, т. е. законодательство, изменение которого зависит от принятия единодушного решения всех вето-игроков» (*Помигуев, 2014, с. 200*).

большинство и находятся в оппозиции. Такая возможность появляется в результате введения специальной процедуры «нулевого чтения по бюджету», охватывающей, скажем, не более 90% государственных расходов, но в котором участвовали бы представители всех парламентских партий. В последующих же чтениях оппозиционным партиям должно быть предоставлено исключительное право дополнять расходы бюджета (оставшиеся 10%), направляя указанные средства на реализацию интересов социальных групп, представленных в программах соответствующих партий (Рубинштейн, 2014, с. 39). Введение данного института, кроме всего прочего, позволит расширить область переговорного процесса в направлении поиска компромиссов и, хотя бы частично, перевести ряд коллективных решений на стадию, предшествующую парламентским голосованиям.

В духе теории «консенсусной демократии» Лейпхарта и в дополнение к базовым институтам «вето» и «нулевого чтения» следует использовать и другой известный механизм — институт индивидуальных бюджетных назначений (ИБН), который реализует модель прямого участия граждан в управлении небольшой частью бюджетных ресурсов (не более 2% уплачиваемого налога). Речь идет об альтернативном механизме расходования государственных средств, когда непосредственно налогоплательщики в рамках заданных ограничений определяют направления финансовой поддержки определенных видов экономической деятельности.

Содержательная доминанта этого института — превращение граждан в субъекты бюджетной политики определяет их непосредственное участие в выработке нормативных установок «политически агрегированного индивидуума» с соответствующим распределением бюджетных средств (Рубинштейн, 2010, с. 164; Рубинштейн, 2014, с. 507–508). Следует особо отметить, что институт индивидуальных бюджетных назначений частично позволяет смягчить отмеченное выше хроническое противоречие между либеральной доктриной и представительной демократией.

### 3. Институциональные барьеры для бюрократии

Как избежать риски и последствия нерационального поведения госслужащих, вызванного объективными причинами — дилетантизмом управленческих кадров, «эффектом кассира», законом Паркинсона, своекорыстием и в целом невысокой гражданской культурой, обуславливающей отсутствие на должном уровне добросовестности, ответственности и честности чиновников? В общем случае эта проблема *не имеет решения* и представляет собой довольно сложный и длительный процесс эволюции общества и той институциональной среды, которая развивается вместе с ним. И все же определенные шаги в нужном направлении можно сделать в любой ситуации, на любой стадии развития общества. В этом состоит одна из актуальных практических задач, решения которой непосредственно связаны с современной теорией государства, включающей в анализ институты гражданского общества.

#### 3.1. Общественные объединения и организации

Отметим, что такие важнейшие институты гражданского общества, как добровольные, самоуправляемые, некоммерческие формирования, объединяющиеся на основе общности интересов, не обладают государственно-властными полномочиями и, кроме профильной миссии, предусмотренной в их уставных документах, выполняют лишь совещательные функции. И хотя к рекомендациям общественных объединений власти редко прислушиваются, они могут сыграть незаменимую роль в создании эффективной системы гражданского контроля над деятельностью органов государственного управления, создавая барьеры на пути бюрократического произвола.

Приведем несколько примеров из опыта зарубежных стран, где действия общественных объединений стали мощным антикоррупционным институтом гражданского общества, обеспечившим снижения рисков проявления четвертого

вида нерациональности чиновников, обусловленного их своекорыстием и рентоищущим поведением. Так, в Швеции наиболее крупным и значимым из них является образованный еще в 1923 г. «Институт против взяток», состоящий при Стокгольмской торгово-промышленной палате.

В 2003 г. во Франции была создана ассоциация «Антикор». Важную роль играет и французское отделение неправительственной организации «Transparency International». Надо отметить также работу отраслевых ассоциаций и объединений, и в первую очередь «Движение предприятий Франции – МЕДЕФ», объединения торгово-промышленных палат Франции, которые активно взаимодействуют с профильными государственными ведомствами, занимающимися борьбой с коррупцией, и проводят пропагандистско-разъяснительную работу со своими членами, в том числе разрабатывая и внедряя отраслевые этические нормы и стандарты предупреждения и борьбы с коррупцией на предприятиях.

В Нидерландах по инициативе Объединения предпринимателей были разработаны «Правила поведения». Контроль за соблюдением Антикоррупционного закона предприятиями осуществляет специально созданная в Объединении предпринимателей служба. Сильная система общественного контроля в сфере коррупции исторически сложилась в США, где действуют десятки неправительственных организаций («Judicial Watch», «Project on Government Oversight», «Global Integrity», «Government Accountability Project» и др.), главная задача которых – разоблачение коррупции. Львиную долю интересующих их сведений они получают с помощью закона «О свободе информации».

Вместе с тем, не следует думать, что эти эффективные институты, сформировавшиеся в экономически развитых странах, могут быть безболезненно трансплантированы в российскую общественную систему. Опыт нашей страны свидетельствует, что реальное воздействие институтов гражданского общества на государственную власть и государ-

ственное управление невозможно при сохранении той политической и общественной среды, которая сложилась в нашей стране за последнюю четверть века. С учетом этого и в соответствии с известной теорией реформ (Полтерович, 2007) создание эффективной системы общественного контроля должно быть основано на так называемых промежуточных институтах.

Выращивание собственных специализированных антикоррупционных институтов, требует промежуточных решений. Это имеет самое непосредственное отношение к уже существующим общественным объединениям и организациям, промежуточная модернизация которых, по нашему мнению, должна быть направлена на усиление их влияния в обществе, на выход за пределы совещательных функций и создание институциональных возможностей для реального участия в принятии кадровых и законотворческих решений. Мы имеем в виду реализацию уже упоминавшегося принципа демократии, в соответствии с которым люди, которых затрагивают те или иные решения, должны иметь возможность участвовать в процессе их принятия.

В первую очередь это относится к назначениям на должности руководителей министерств и разработке законодательных актов в тех сферах экономики, которые соответствуют профилю общественных организаций. К примеру, назначение на должность министра экономического развития должно быть согласовано в соответствии с этим промежуточным институтом с Российским союзом промышленников и предпринимателей, министра культуры – с творческими союзами, которые обладали бы правом и ответственностью блокировать кадровые назначения, множащие дилетантизм чиновников.

Для создания действительно эффективной системы общественного контроля важно, чтобы подобный институциональный фильтр стал легитимной частью кадровой политики в системе государственной службы. Наделение такими функциями независимых общественных организаций позво-

лит уменьшить практику кадровых решений, порождающих управленческий провал. Подобные механизмы имеет смысл использовать и в законодательной сфере, предоставив возможность общественным организациям проведения экспертизы соответствующих проектов законов. Участие в этом процессе Российской академии наук может существенно снизить риски принятия непроработанных законов с плохо рассчитанными последствиями.

Осуществление контрольных функций общественными объединениями непосредственно связано с материально-финансовой независимостью институтов гражданского общества от государственной власти. Сегодня многие общественные объединения финансируются по каналам тех органов государственного управления, которые они призваны контролировать. Это в принципе подрывает любые попытки проявления независимой позиции в сфере общественного контроля, провоцирует вмешательство административных инстанций в дела, находящиеся за пределами их компетенций. Необходимо перестроить саму систему государственной поддержки «третьего сектора», включив механизмы прямого бюджетного финансирования (отдельной строкой) общественных объединений и организаций, удовлетворяющих потребности, связанные с общественным контролем. Решение этой непростой задачи также входит в проблематику экономической теории государства.

Обратим внимание еще на одно обстоятельство. Эволюция государственной службы в условиях невысокого уровня гражданской культуры и избыточного культивирования рыночного успеха, привнесение в среду бюрократии элементов политических и корпоративных интересов, а также имплантация моделей реформирования государственного управления на основе опыта развитых стран сформировали устойчивые предпосылки для своекорыстия и рентоищущего поведения чиновников. Государство не смогло противопоставить этим тенденциям эффективные антикоррупционные барьеры. С другой стороны, и гражданское общество оказа-

лось не готовым к тому всплеску коррупции, который произошел за годы системных преобразований<sup>14</sup>.

Философия консенсусной демократии требует определенного «культурного фона». Поэтому при обсуждении проблем партнерства власти и общества, диалога политиков, чиновников и представителей гражданского общества необходимо учитывать фактор гражданской культуры, включая профессиональную культуру и служебную этику. Как отмечают ряд исследователей, понятия гражданского и служебного долга становятся равноправными факторами качества, эффективности государственного управления и государственной службы (Худ, 1995; Лавриненко, 1997; Филиппов, 2008). С учетом этого подчеркнем еще раз необходимость соответствующих исследований, предваряющих любые институциональные модернизации в системе государственного управления и госслужбы.

### 3.2. *Общественные советы*

К числу развивающихся институтов гражданского общества следует отнести и общественные советы. Не углубляясь в недостатки действующей системы общественных советов, обусловленные их административной и финансовой зависимостью, а также общей подконтрольностью администрации органов исполнительной власти (Липчанская, 2009, 2011), попробуем сформулировать возможные направления модер-

---

14. Вот лишь неполный открытый список общественных, антикоррупционных организаций: Межрегиональная общественная организация «Общественный антикоррупционный комитет»; Общественная организация «Национальный антикоррупционный комитет»; Межрегиональная общественная организация «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти»; Автономная некоммерческая организация «Союз экспертиза» Торгово-промышленной палаты РФ; «Ассоциация адвокатов России за права человека»; Общероссийская общественная организация «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией»; Департамент экономической безопасности и противодействия коррупции Торгово-промышленной палаты РФ; Общероссийская общественная организация «Комиссия по борьбе с коррупцией»; Российское антикоррупционное партнерство; Национальный рейтинг прозрачности закупок; Фонд «ИНДЕМ»; Межрегиональное общественное движение «Против коррупции»; Центр антикоррупционных исследований и инициатив, и т.д., и т.п. ([www.korupcii.net/index.php?s=9](http://www.korupcii.net/index.php?s=9)).

низации этого важнейшего института гражданского общества, опираясь на рекомендации упомянутой выше теории.

Мы имеем в виду использование институциональных возможностей, которые предоставляет теория консенсусной демократии, и в частности институт пропорционального представительства. Кроме участия в руководстве органами исполнительной власти представителей различных партий, выражающих интересы соответствующих социальных групп, введение данного института может создать очень важные и весьма актуальные механизмы влияния экспертного сообщества на принятие политических и экономических решений. И прежде всего речь должна идти об изменении правил и процедур формирования уже существующих общественных советов при министерствах и ведомствах.

В соответствии с принципом пропорциональности в эти советы следует включить политиков, принадлежащих к оппозиционным партиям и несистемной оппозиции, а также ведущих экспертов по соответствующим направлениям жизнедеятельности общества. Этому может способствовать *квотный принцип* формирования общественных советов и устранение скрытого влияния через доминирование в системе квот представительства вышестоящих инстанций, а также каналов административного давления на отбор кандидатов (через согласительные процедуры с руководством соответствующих министерств и ведомств), инфильтрацию клановых и номенклатурных принципов.

Очень важной, и даже принципиальной, особенностью этого института гражданского общества должно стать перераспределение представительства в общественных советах в пользу профильных по видам деятельности различных социально-профессиональных групп, саморегулирующих организаций и общественных объединений экспертного сообщества. И надо, в конечном итоге, исключить всякие возможности руководства органов власти и глав администраций влиять на окончательный исход формирования общественных советов. Право решающего голоса в их кадровом обеспечении должно



принадлежать самой общественности. Реализация соответствующих принципов формирования состава общественных советов требует создания необходимых правил и процедур, которые, в свою очередь, зависят от диалога власти с экспертным сообществом, от общего уровня развития демократического сознания и гражданской культуры.

Очевидно также, что независимая позиция общественного совета не может быть обеспечена, если его финансирование так или иначе осуществляют те самые объекты, которые он призван контролировать. Основными каналами финансового обеспечения общественных советов должна стать бюджетная поддержка по образу и подобию того, как бюджетировются неправительственные организации, удовлетворяющие важные социальные потребности. В интересах независимости было бы и финансовое участие саморегулирующих организаций и общественных объединений, включая НКО и отдельных физических лиц. Это вполне может быть осуществимо по законам и правилам партнерства власти и гражданского общества с тем, чтобы нейтрализовать возможные угрозы лоббизма частных, партикулярных интересов.

Наделение общественных советов реальными правами и освещение в СМИ результатов их функционирования позволит избежать многих нерациональных действий бюрократии, генерирующих управленческие провалы. Актуальность такой институциональной трансформации обусловлена и тем, что из-за отсутствия гражданского контроля над деятельностью органов исполнительной власти управленческие провалы продолжают регулярно возникать, приводя к потерям общественного благосостояния.

Превращение общественных советов из ручных надстроек министерств и ведомств в полноправные и независимые органы общественного контроля за их деятельностью может стать тем самым шагом, который обеспечит некоторое снижение рисков нерациональных действий чиновников. В частности, это напрямую относится к возможностям хотя бы частичной нейтрализации «эффекта кассира» и закона Паркинсона. Так,

предоставление общественным советам права контроля за выполнением установленных нормативными актами функций соответствующих министерств существенно ограничит их руководителей и конкретных чиновников в захвате чужих компетенций и/или передаче своих обязанностей искусственно созданным подчиненным структурам<sup>15</sup>.

Подводя итоги, надо особо подчеркнуть, что важнейшие политические решения, принятие законов, затрагивающих интересы бизнеса, административные полномочия органов власти, включая кадровые назначения в министерства и ведомства, должны в обязательном порядке проходить согласования с саморегулирующими организациями бизнеса, отраслевыми общественными объединениями и организациями предпринимателей, представителями малого и среднего бизнеса.

При этом одним из действенных инструментов общественного контроля является *экспертиза законодательных инициатив*, которая должна быть направлена в первую очередь на анализ готовящихся нормативных правовых актов — проектов федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, документов органов исполнительной власти. Комплексное независимое исследование законопроектов на предмет соответствия правам и законным интересам граждан позволяет учитывать мнения граждан, потребности и интересы различных социальных групп, политических партий, бизнес-сообщества.

- 
15. Следует отдельно отметить случаи, когда руководство органов исполнительной власти вторгается в деятельность подведомственных предприятий и учреждений, осуществляя захват их компетенций. В таких чувствительных отраслях, как культура и наука, это стало привычным делом. Так, в противоречие закону о реформе Российской академии наук нарушаются установленные разграничения компетенций по управлению академической наукой между ФАНО и Президиумом РАН. Бесмысленные объединения академических институтов, разрушение их материально-технической базы сопровождается одновременно вторжениями в сферу компетенции руководства институтов, в процессы планирования и текущего управления научными исследованиями. В этом контексте формирование независимых общественных советов при этих органах управления и наделение их соответствующими полномочиями создало бы определенный барьер для незаконного вмешательства чиновников в творческую и научную деятельность.

## ЛИТЕРАТУРА

- Автономов В.С. (2014). Еще несколько слов о методологическом индивидуализме // *Общественные науки и современность*. № 3. С. 53–56.
- Автономов В.С. (2015). На какие свойства человека может опереться экономический либерализм // *Вопросы экономики*. №8. С. 5–24.
- Алесина А., Джулиано П. Культура и институты. Часть I // *Вопросы экономики*. 2016. № 10. С. 82–111.
- Альтер Л.Б. Буржуазная политическая экономия США (на основных этапах развития американского капитализма). М.: Соцэкгиз, 1961.
- Альтюссер Л. Ленин и философия. М., 2005.
- Аристотель (1983). Политика // *Аристотель. Соч.* в 4 т. Т. 4. М.: Мысль. С. 376–644.
- Асемоглу Д., Робинсон Дж. (2013). Политика или экономика? Ловушки стандартных решений // *Вопросы экономики*. №12. С. 4–28.
- Бастия Ф. Экономические гармонии. Избранное. М.: Эксмо, 2007.
- Бевериджд У.Г. Социальное страхование и другие виды социального обслуживания (William Henry Beveridge. Social Insurance and Allied Services, 1942).
- Бевериджд У.Г. «Экономическая теория полной занятости (The Economics of Full Employment), 1944.
- Беккер Г. Экономический взгляд на жизнь // *Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков*. В 5 т. / Сопред. редкол. Г.Г. Фетисов, А.Г. Худокормов. Т. V. В 2-х кн. Всемирное признание: Лекции нобелевских лауреатов. Кн. 1. М.: Мысль, 2004. С. 697.
- Бетелл Т. Собственность и процветание. М.: ИРИСЭН, 2008.
- Бланишар О. Макроэкономика. Пер. с англ. М.: ГУ ВШЭ, 2010.
- Блауг М. (2004). Методология экономической науки, или как экономисты объясняют. Пер. с англ. / Науч. ред. и вступ. ст. В.С. Автономова. М.: НП «Журнал “Вопросы экономики”».
- Блауг М. Теория благосостояния Пигу // *Экономическая мысль в ретроспективе*. М.: Дело, 1994. С. 551–553. — XVIIс.
- Блок Ф. Роли государства в хозяйстве. // *Западная экономическая социология: хрестоматия современной классики*. М.: РОССПЭН, 2004.
- Богл Д.К. Битва за душу капитализма. М., 2011.
- Бондаренко Т.Ю. (2008). Принципы консорциативной демократии в государственном строительстве за пределами Европы // *Политическая наука*. № 4. С. 213–223.
- Бурдые П. О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989–1992). М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017.
- Бухарин Н.И. Избранные произведения. М.: Экономика, 1990.
- Бьюкенен Дж. Сочинения. М.: Таурус Альфа, 1997.
- Ван дер Вег Г. История мировой экономики. 1945–1990. М.: Наука, 1994.

- Василенко И.А. (2001). Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос.
- Вебер М. (1994). Избранное. Образ общества. М.: Юрист.
- Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990.
- Витте С.Ю. Конспект лекций о государственном и народном хозяйстве. М.: Фонд «Начала», 1997. С. 184.
- Воейков М.И. Об экономической свободе работника // Трудовой потенциал советского общества. Т. 1. Человеческий фактор и пути его активизации. М.: ИЭ АН СССР, 1987. С. 73–76.
- Воейков М.И. Рыночный фундаментализм и новая волна вульгаризации в экономической науке // Вопросы политической экономики. 2015. № 1. С. 24–37.
- Герцен А.И. Концы и начала // Герцен А.И. Собр. соч. в 30 тт. Т. XVI. М.: Изд-во АН СССР, 1959.
- Гидденс Э. Социология. — М.: Едиториал УРСС, 2005.
- Городецкий А.Е. Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления // Аудит и финансовый анализ. № 6. 2016. С. 426–437.
- Городецкий А.Е., Рубинштейн А.А. (2017). Некоторые аспекты экономической теории государства. М.: ИЭ РАН.
- Гринберг Р., Рубинштейн А. «Социальная рента» в контексте теории рационального поведения государства // Российский экономический журнал. 1998. №3. С. 58–66.
- Гринберг Р.С., Рубинштейн А.А. (2013). Индивидуум & государство: экономическая дилемма. М.: Весь мир.
- Гринберг Р.С., Рубинштейн А.А. Экономическая социодинамика. М.: ИСЭПРЕСС, 2000.
- Долфсма В. Провалы государства. Общество, рынок, правила. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017.
- Жид Ш., Рист Ш. История экономических учений. М.: Свобода, 1918. С. 347, 351–352.
- Замулин О.А. Обзор новокейнсианской экономической теории с применениями к России // Экономическая школа. Аналитическое приложение. 2002. № 1(1). С. 132–48.
- Зверев А.Ф. (1992). Теория бюрократии: от М. Вебера к Л. фон Мизесу // Государство и право. № 1. С. 89–95
- Зинченко Г.П. (2002). Государственная служба: дисфункции и девиации // Чиновникъ. Вып. 17.
- Золя Э. Деньги. // Золя. Собр. соч. в 18 тт. Т. 14. М.: Правда, 1957.
- Зунтум У. Невидимая рука: экономическая мысль вчера и сегодня. М.: Мысль, 2017.
- Итуэлл Дж. Импортозамещающий и экспортноориентированный экономический рост // Экономическая теория. Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. М.: ИНФРА-М, 2004.

- Калабеков И.Г. (2007). Российские реформы в цифрах и фактах. М.: РУСАКИ. С. 288.
- Канеман Д., Тверски А. (2003). Рациональный выбор, ценности и фреймы // Психологический журнал. №4. С. 31–42.
- Капелюшников Р.И. (2013а). Поведенческая экономика и новый патернализм // *Вопросы экономики* № 9. С. 66–90.
- Капелюшников Р.И. (2013б). Поведенческая экономика и новый патернализм // *Вопросы экономики* № 10. С. 28–46.
- Ковельман А.Б. (1996). Толпа и мудрецы талмуда. Москва–Иерусалим: Еврейский университет в Москве.
- Крозье М. Современное государство – скромное государство // *Свободная мысль*. 1993. № 11. С. 9–15.
- Кубедду Р. Либерализм, тоталитаризм и демократия. Политическая философия австрийской школы. М.: Челябинск: Социум, 2014.
- Лав Дж. Л. Подъем и упадок экономического структурализма в Латинской Америке // *Истоки, качественные сдвиги в экономической реальности и экономической науке*. М.: ГУ ВШЭ, 2015.
- Ламперт. Социальная рыночная экономика. Германский путь // М., 1993.
- Лаффон Ж.-Ж. (2007). Стимулы и политэкономия. М.: ГУ ВШЭ.
- Лейтхарт А. (1997). Демократия в многосоставных обществах. М.: Аспект Пресс.
- Либман А.М. (2007). Политико-экономические исследования: обзор и некоторые предложения. М.: Институт экономики РАН.
- Майерсон Р. (2010). Равновесие по Нэшу и история экономической науки // *Вопросы экономики*. №6. С. 26–43.
- Маки Д. Спасая демократию от политологии. // *Теория и практика демократии. Избранные тексты*. М.: Ладомир, 2006. С. 272–276.
- Махлут Ф. Производство и распространение знаний в США. М.: Прогресс, 1966.
- Мельник Д.В. (2015). Концепция социального либерализма на «рынке идей» современной России // *Общественные науки и современность*. № 2. С. 43–53.
- Менгер К. Избранные работы. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2005.
- Мерсиянова И.В., Якобсон А.И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности / Сер. «Мониторинг гражданского общества». Вып. II. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2007.
- Мизес Л. Всемогущее правительство. Тотальное государство и тотальная война. Челябинск: Социум, 2006.
- Мизес Л. Либерализм. М., 2001.
- Мизес Л. Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории. М.: ОАО НПО «Экономика», 2000.
- Миклашевский А.Н. История политической экономии. Философские, исторические и теоретические начала экономии XIX века. Юрьев-Дерпт, 1909. С. 562.

- Мишель А.* Идея государства. Критический опыт истории социальных и политических теорий во Франции со времени Революции. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1909.
- Музычук В.Ю.* Государственный патернализм в сфере культуры: что не так с установками патера в России? В серии «Научные доклады Института экономики РАН». М.: Институт экономики РАН, 2017. С. 17.
- Мэнкью Н.Г.* Макроэкономика. Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ, 1994.
- Мюрдаль Г., Польссон Р., Экстрем Т.* Швеция и Западная Европа. М.: Прогресс, 1964.
- Нджоку Р.* (1999). Что такое консоционализм? // Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. С. 300–312.
- Нуреев Р.М.* Теория общественного выбора. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.
- Оболонский А.В.* (2000). Государственная служба. М.: Дело.
- Оболонский А.В.* (2011). Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия».
- Олсон М.* (2006). Диктатура, демократия и развитие // Теория и практика демократии. С. 375–382.
- Ормонбеков Ж.* (2007). Теория консоционализма Аренда Лейпхарта // Казанский федералист. №1–2. С. 98–108.
- Осадчая И.* Рынок и государство. Что нового в государственном регулировании экономического развития стран? // Наука и жизнь. 2001. №10.
- Основной закон ФРГ. Берлин: Ведомство печати и информации Федеративного правительства, 2000.
- Павлов И.А.* (2007). Поведенческая экономическая теория – позитивный подход к исследованиям человеческого поведения. М.: Институт экономики РАН.
- Павлов И.А.* (2011). Феномен «уклонения от двусмысленности» в теории рационального выбора. М.: Институт экономики РАН.
- Паркинсон С. Н.* (1957). Законы Паркинсона //, М.: Прогресс. 1989.
- Пеннингтон М.* Классический либерализм и будущее социально-экономической политики. М.: Мысль, 2014.
- Пережудов С.П.* Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М.: Наука, 2003.
- Пизу А.* Экономическая теория благосостояния (The Economics of Welfare, 1920) // М.: Прогресс 1985. 1–2 т.
- Платон* (1971). Государство // Платон. Соч. в 3 т. Т. 3. М.: Мысль.
- Плеханов Г.В.* Избранные философские произведения в 5 томах. Т. I. М.: Изд-во социально-экономической литературы, 1956.
- Полищук Л.И.* (2013). Аутсорсинг институтов // Вопросы экономики № 9. С. 40–65.
- Полтерович В.М.* (2001). Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24–50.

- Полтерович В.М. (2015). От социального либерализма к философии сотрудничества // *Общественные науки и современность*. №4. С. 41–64.
- Полтерович В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2016. № 5 (47). С. 34–56.
- Полтерович В.М. Толерантность, сотрудничество и экономический рост // *Вопросы экономики*. 2017. № 11. С. 33–49.
- Полтерович В.М., Попов В.В. (2007). Демократизация и экономический рост // *Общественные науки и современность*. №2. С. 13–27.
- Полтерович В.М., Попов В.В., Тонис А.С. (2008) Нестабильность демократии в странах, богатых ресурсами // *Экономический журнал ВШЭ*. №2. С. 176–200.
- Полигуев И.А. Концепция вето-игроков: новый подход в изучении форм правления // *Политическая наука*. 2014. № 1. С. 199–210.
- Поттер К. Открытое общество и его враги. В 2-х тт. М.: Феникс, Международной фонд «Культурная инициатива», 1992.
- Пороховский А.А. Роль и судьба корпораций // *Гэлбрейт: возвращение*. Под ред. С.Д. Бодрунова. М.: Культурная революция, 2017. С. 157–180.
- Радыгин А., Энтов Р. (2012). «Провалы государства»: теория и политика // *Вопросы экономики*. № 12. С. 4–30.
- Райан А. Собственность // «Невидимая рука» рынка. Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008.
- Роик В. Пенсионная система России. Вызовы XXI века и пути модернизации. Изд-во Питер. 2012.
- Роик В.Д. Социальная модель государства: опыт стран Европы и выбор современной России // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2006. № 10. С. 27.
- Ромер. Д. Высшая макроэкономика. Пер. с англ. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2014.
- Ротбарт М. Государство и деньги. Как государство завладело денежной системой общества. Челябинск: Социум, 2008.
- Рубинштейн А. (2011). К теории опекаемых благ. Неэффективные и эффективные равновесия // *Вопросы экономики*. №3. С. 65–87.
- Рубинштейн А.Я. (2009а). К теории рынков «опекаемых благ». Статья I. Опекаемые блага и их место в экономической теории // *Общественные науки и современность*. №1. С. 139–152.
- Рубинштейн А.Я. (2009б). Меритория и экономическая социодинамика: дискуссия с Р. Масгрейвом // *Вопросы экономики*. №11. С. 98–109.
- Рубинштейн А.Я. (2014). Методологический анализ теории опекаемых благ // *Urbī et Orbī: в 3 т. Т. 1. Теоретическая экономика*. СПб: Алетейя. С. 461–522.
- Рубинштейн А.Я. (2016). Социальный либерализм и консоциативный патернализм // *Общественные науки и современность*. №2. С. 5–38.

- Рубинштейн А.Я. (2017). Элементы общей теории изъятий смешанной экономики // Вопросы государственного и муниципального управления. №1. С. 71–102.
- Рубинштейн А.Я. Теория опекаемых благ в оптике сравнительной методологии. М.: ИЭ РАН, 2013.
- Рубинштейн А.Я. Теория опекаемых благ и патернализм в экономических теориях: общее и особенное. М.: ИЭ РАН, 2015.
- Саймон Г. (1993). Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS. Вып. 3. С. 16–38.
- Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. 16-е изд. М.: Изд. дом «Вильямс», 2005.
- Селигмен Б.Б. Основные направления современной экономической мысли. М.: Прогресс, 1968.
- Симон М.Е., Фурман Е.Д. (2015). Проблема выработки политического компромисса: институциональное измерение. М.: ИЭ РАН.
- Смирнов С.Н. (2009). Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации России // Мир России. Т.18. № 4. С. 115–139.
- Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1962.
- Соколова Р.И., Спиридонова В.И. Государство в современном мире. М.: ИФ РАН, 2003.
- Спенсер Г. Личность и государство. Челябинск: Социум, 2007.
- Спиридонова В. И. Бюрократия и реформы (Анализ концепции М. Крöße). М., 1997.
- Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.
- Струве П. Б. Избранные сочинения. М., 1999.
- Таллок Г. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.
- Тихонова Н.Е. (2013). Социальный либерализм: есть ли альтернатива? // Общественные науки и современность. № 2. С. 32–44.
- Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб.: Лань, 1998.
- Туроу Л. Будущее капитализма. Как сегодняшние экономические силы формируют завтрашний мир. Новосибирск: «Сибирский хронограф», 1999.
- Уилэн Ч. Голая экономика. Разоблачение унылой науки. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2005.
- Урнов М.Ю. (2014). Россия: виртуальные и реальные политические перспективы. М.: НИУ ВШЭ.
- Фридман М. Капитализм и свобода. М., 2006.
- Фуко М. Интеллектуалы и власть. Ч. 3. Статьи и интервью 1970–1984. М.: Праксис, 2006.
- Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма. М.: Праксис, 2010.
- Хайек Ф. Познание, конкуренция и свобода. Антология сочинений. СПб.: Пневма, 1999.

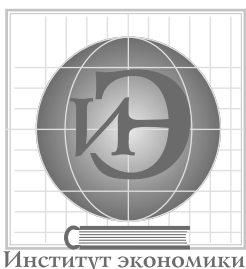


- Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М.; Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016.
- Хиггс Р. Кризис и Левиафан: поворотные моменты роста американского правительства. М.; Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016.
- Хиллман А.Л. (2009). Государство и экономическая политика. Возможности и ограничения управления. М.: ГУ ВШЭ.
- Хомский Н. Государство будущего. М.: Альпина нон-фикшн, 2012. .
- Чесноков С.В. «Социология господства» Макса Вебера сквозь призму теории верховной власти А.А. Тихомирова // Политические исследования. 2000. №2. С. 161–171.
- Чубарова Т.В. Политэкономическое введение в социальную политику. М.: ИЭ РАН, 2015.
- Шумпетер Й. (2007). Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: Эксмо.
- Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995.
- Шумпетер Й.А. История экономического анализа. В 3 тт. Т. 3. СПб.: Экономическая школа, 2001.
- Эрхард Л. Благополучие для всех. Предисловие. М.: Изд-во «Дело», 2001. С. 352.
- Якобсон А.И. Социальная политика ювенального общества // Социальный либерализм (под ред. А.Я. Рубинштейна, Н.М. Плискевич). СПб.: Алетейя, 2016, с. 294–309.
- Arrow K. (1972). Gifts and Exchanges. *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 1. No. 4. (Summer, 1972), pp. 343–362.
- Baran P., Sweezy P. Notes on of the Theory of Imperialism. // *Problems of Dynamics and Planning. Essays in honour of Michal Kalecki*. – Warszawa: Polish Scientific Publishers, 1964, 13–25 s.
- Becker. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press, 1976, p. 3–14.
- Berbergbe Berch. *Class Structure and Social Transformation*. Westport, Connecticut, 1994.
- Boudon R. (1979). *La logique du sociale: introduction a l'analyse sociologique*. Paris: Hachette.
- Boulding K. *Beyond Economics: Esayson Society, Religion, and Ethics*, 1968.
- Boulding K. *Ecodynamics: A New Theory of Societal Evolution*, 1978.
- Brennan G., Lomasky L. (1983). *Institutional Aspects of «Merit Goods» Analysis* // *Finanzarchiv*. Vol. 41. P. 183–206.
- Buchanan J.M., Tullock G. *OThe Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. 1962, University of Michigan Press
- Bueno de Mesquita B., Smith A. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York, 2012.
- Camerer C., Issacharoff S., Loewenstein G., O'Donoghue T., Rabin M. (2003). «Regulation for conservatives. Behavioral economics and the case for 'asymmetric paternalism' // *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 151, pp. 1211–1254.

- Chilcote R.H.* Theories of Comparative Political Economy. – Boulder: Westview Press, 2000.
- Crick B.* (2000). In Defense of Politics. Harmondsworth and New York: Penguin.
- Crompton R.* Class and Stratification. An Introduction to Current Debates. – Cambridge, 1993.
- Crozier M.*: On ne change pas la société par décret. Paris, Fayard, 1979.
- D'Amico D.* (2009). Merit Goods, Paternalism and Responsibility. Pavia. Universita.
- Dolfsma W.* (2013). Government Failure. Society, Markets and Rules. Cheltenham: Edward Elgar.
- Douglas J.* (1987). Political Theories of Nonprofit Organizations // The Nonprofit Sector: A Research Handbook, ed. by Walter W. Powell. New Haven, Conn.: Yale University Press. P. 43–54.
- Ferejohn J.* (2000) Instituting Deliberative Democracy. Designing Democratic Institutions, ed. by Ian Shapiro and Stephen Macedo. New York University Press.
- Grinberg R., Rubinstein A.* (2005). Economic Sociodynamics. «Springer-Verlag», Berlin, Heidelberg, New York.
- Grinberg R., Rubinstein A.* Ökonomische Soziodynamik und rationales Verhalten des Staates. Köln, 1999.
- Halpern, Sue M.* (1986). The Disorderly Universe of Consociational Democracy // Western European Politics, vol. 9, no. 2. pp. 181–182.
- Hansmann H.* (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. Yale Law Journal 89: P. 835–901.
- Harsanyi J.C.* (1982). Morality and the Theory of rational Behaviour / Utilitarianism and beyond. Cambridge: Cambridge University Press. P. 39–62.
- Heywood A.* (2002). Politics. London: Palgrave Macmillan.
- Kahneman D., Tversky A.* (Eds.). (2000). Choices, values and frames. New York: Cambridge University Press.
- Katona G.* (1951). Psychological Analysis of Economic Behavior. New York: McGraw-Hill.
- Krueger A.* (1990). Government Failures in Development // Journal of Economic Perspectives. Vol. 4. P. 9–23.
- Kruger A.* The political economic of the rent seeking society. // American Economic Review, 1974, № 3 (64), p. 291–303.
- Lijphart A.* (1977). Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart A.* (1999). Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.
- List F.* National System of Political Economy. Philadelphia, J.B. Lippincott & Company, 1856. P. 189–208.

- Lucas R. (1972). Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory* 4, 103–124.
- Machlup F. *Austrian Economics // Encyclopedia of Economics*. New York: McGraw-Hill, 1982.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. (1994). *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 1, 6. Tübingen: Auflage.
- Musgrave R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York-London.
- Musgrave R.A. (1969). *Provision for Social Goods // Public Economics*. London–Basingstoke: MacMillan. P. 124–144.
- Myrdal G. *The Political Element in the Development of Economic Theory*, 1956.
- Ostrom V. *The Meaning of American Federalism. Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco, California, ICS PRESS, 1991.
- Putnam R.D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rehn G. *The Swedish Model and Labour Market Policies. International and national perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2001.
- Rowley C.K. (1997). «Donald Wittman's The myth of democratic failure». *Public Choice*, 92 (1–2): 15–26.
- Rowley C.K., Vachris M.A. (1993). «Snake oil economics versus public choice», in C.K. Rowley (ed.) *Public Choice Theory, Volume III*. Aldershot, UK and Brookfield, USA: Edward Elgar Publishing, pp. 573–584.
- Rowley C.K., Vachris M.A. (2004). «Is democracy efficient?», in C.K. Rowley, F. Schneider (eds.) *The Encyclopedia of Public Choice*. Dordrecht and Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Rubinstein A. (2013). The theory of «patronized goods» in the optics of comparative methodology // *International Journal of Entrepreneurial Knowledge*. Vol. 1. Issue 1. P. 4–32.
- Rubinstein A.Y. (2016). Theory of patronized goods. Liberal evolution of paternalism // *International Journal of Entrepreneurial Knowledge* Issue 1, Volume 4, pp.6–29.
- Salamon L. (1987). *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations // The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, edited by Walter W. Powell. New Haven, Conn.: Yale University. P. 99–117.
- Samuelson P.A. (1954). The pure theory of public expenditure // *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4, pp. 387–399.
- Schmidt K. (1988). Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern // *Zeitschrift für Wirtschafts –und Sozialwissenschaften*. Vol. 108. Jahrgang. Heft 3. S. 383–403.
- Schneider W., Shiffrin R.M. (1977). Controlled and Automatic Human Information Processing I. Detection, Search, and Attention Processing II. Perceptual Learning, Automatic Attending and a General Theory // *Psychological Review*. Vol. 84. No. 1, pp. 1–66. No. 2, pp. 127–190.

- ShEFRIN H.M., Thaler R.* (1978). An Economic Theory of Self. Center for Economic Analysis of Human Behavior and Social Institutions. Working Paper No. 208.
- Simon H.A.* (1955). A Behavioral Model of Rational Choice // *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, no. 1, pp. 99–118.
- Simon H.A.* (1957). A Behavioral Model of Rational Choice, in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, New York: Wiley.
- Stein L. von.* *Gegenwart und Zukunft der Rechts – und staatswissenschaftlichen Deutschlands*. Stuttgart, 1876.
- Steinberg R.* (2006). Economic Theories of Nonprofit Organizations // *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Edited by Walter w. Powell and Richard Steinberg. Yale University Press New Haven & London. P. 117–139.
- Stigler G.* (1971). The Theory of Economic Regulation // *Bell Journal of Economics*. Vol. 2. P. 3–21.
- Sunstein C., Thaler R.* (2003). Libertarian paternalism is not an oxymoron // *University of Chicago Law Review*. Vol. 70. P. 1159–1202.
- Sunstein C., Thaler R.* (2009). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Thaler R.H.* (2000). From Homo Economicus to Homo sapiens // *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no 1, pp. 133–141.
- Thaler R.H., ShEFRIN H.M.* (1981). Control // *Journal of Political Economy*. No 2. P. 392–406.
- Tietzel M., Muller C.* (1998). Noch mehr zur Meritorik // *Zeitschrift für Wirtschafts – und Sozialwissenschaften*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Tsebelis G.* Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism // *British journal of political science*. Cambridge, 1995. No. 25. P. 289–326.
- Tsebelis G.* *Nested games: rational choice in a comparative perspective*. Berkeley: Univ. of California press, 1990.
- Tullock G., Seldon A., Brady G.* (2002). *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, DC: Cato Institute.
- Wagner A.* *Finanzwissenschaft*. Leipzig. C.F. Winter, 1883. V. 1.
- Weisbrod B.* (1975). Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy // *Altruism, Morality, and Economic Theory*, edited by Edmund Phelps. New York: Russell Sage Pages. P. 171–195.
- Winston C.* (2006). *Government Failure versus Market Failure. Micro-economics Policy Research and Government Performance*. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Wright E.O.* (ed.). *The Debate on Classes*. L., 1989.



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

[www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

## На пути к новой экономической теории государства

*Научное издание*

Дизайн серии – Валериус В.Е., Ахмеджанова В.А.

Редактор – Полякова А.В.

Компьютерная верстка – Хацко Н.А.

Подписано в печать 07.05.2018.

Заказ № 20. Тираж 300 экз. Объем 5,4 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭРАН

ISBN 978-5-9940-0624-5



9 785994 006245