

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

А. П. Заостровцев

канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории и мировой экономики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

ОТ «ПРОВАЛОВ ГОСУДАРСТВА» К «ПРОВАЛИВШИМСЯ ГОСУДАРСТВАМ»

Культ государства — культ некомпетентных чиновников
и коррумпированных негодяев.
Мизес, 1999, с. 132

Современный бизнес (частное предпринимательство) более всего нуждается в высоком качестве государственных институтов. Это означает, что, с одной стороны, они должны обеспечивать гарантии прав собственности и соблюдения контрактов, с другой стороны, иметь надежные встроенные механизмы самоограничения — сдерживания неэффективной политики, государственной экспансии и, разумеется, государственного произвола. В то же время в реальном мире бизнес постоянно сталкивается с государством как с противостоящим ему, а то и разрушающим его субъектом.

Это противостояние «бизнес — государство», часто рассматриваемое экономистами как дилемма «государство — рынок», обращается против благосостояния общества. Однако этот факт не сдерживает государство, поскольку, во-первых, различного рода ограничения бизнеса укрепляют власть и создают предпосылки обогащения политиков и бюрократов, а во-вторых, отвечают вечной иллюзии масс о стабильности, которую якобы несет государство. Эта иллюзия большинства оборачивается как количественным ростом государства (например, ростом доли государственных расходов в ВВП), так и наделением его такими полномочиями, которые, если не де-юре, то де-факто не оставляют бизнесу никаких шансов на успешное сопротивление государственному давлению.

В то же время надо признать то очевидное обстоятельство, что в демократических правовых обществах бизнес страдает гораздо меньше. Об этом, например, могут свидетельствовать исследования связи экономической и политической свободы. На рис. 1 (*Economic Freedom of the World, 2007*) четко видно, что страны—лидеры в области экономической свободы (справа на горизонтальной оси) ранжируются гораздо выше и в сфере политических прав граждан (1 — максимальная оценка; 10 — минимальная).

В настоящее время в общественных науках используются два термина: «провалы государства» (*government failures*) и «провалившиеся государства» (*failed states*). Следует подчеркнуть, что стоящие за этими терминами понятия (явления) — отнюдь не идентичны. Концепция первых была разработана в развитых странах с демократическим государственным устройством и описывает преимущественно провалы их политики (Clemens, Lammam, Palacios, Veldhuis, 2007;



Рис. 1. Распределение политических прав

Tullock, Seldon, Brady, 2002; Winston, 2006; Wolf, 1993). И хотя многочисленные похожие «провалы государства» можно найти и в «провалившихся государствах» (а также близких к ним по статусу), но суть последних и присущие им качества вряд ли можно свести только к ним.

Предваряя их рассмотрение, можно сказать, что «провалившееся государство» — это иное качество государства. Таковое становится в значительной степени недееспособным в деле выполнения базовых государственных функций и, более того, может даже стать организацией, активно препятствующей их выполнению¹. Согласно классическому определению М. МакГиры и М. Олсона, оно является государством-бандитом, причем бандитом скорее кочующим (максимизирующим богатство в коротком периоде), чем бандитом стационарным, заинтересованным в максимизации потока доходов в достаточно длительной исторической перспективе (McGuire, Olson, 1996).

В данной статье обзор начинается с представления «провалов государства» как сбоев (более или менее серьезных) его работы в мире развитых демократий и рыночных экономик. Затем рассматривается современный подход к всесторонней оценке качества государств и их глобальных сравнений на базе этих оценок. В заключительной части речь пойдет о самых «низкокачественных» государствах, сравнительно недавно получивших определение «провалившихся». Само собой разумеется, что в последних бизнес (или то, что от него осталось), чувствует себя наименее комфортно.

¹ Такие «организации» нередко определяются как «хищнические государства» (*predatory states*) и часто ассоциируются с клептократией (Lundahl, 2007a). «Хищнические государства стремятся создать плохо функционирующую систему правил — систему, которая не обеспечивает стимулов для производительной деятельности. Транзакционные издержки, связанные с обменом товаров и услуг, возрастают, поскольку хищничество базируется на вторжении в рыночный механизм, а не на повышении его эффективности. Права собственности обычно плохо определены и политические решения часто замещают децентрализованную рыночную систему. Степень неопределенности в отношении правил и результатов увеличивается и вся система стимулов искажается. Итогом, с одной стороны, является неэффективное размещение ресурсов и низкие (или отрицательные) темпы роста, с другой — перераспределение дохода в пользу правящей группы, в ущерб большинству населения» (Lundahl, 1997b, p. 32).

«Провалы государства»

Хотели как лучше, а получилось как всегда.

В. С. Черномырдин

«Провалы государства» обычно рассматриваются в контексте устоявшихся рыночных экономик и демократий по аналогии с «провалами рынка»¹. «Провал государства... возникает, когда государство создает неэффективности, поскольку, прежде всего, ему не следовало вмешиваться или тогда, когда оно могло решить данную проблему или ряд проблем более эффективно, то есть создавая большие чистые выгоды» (Winston, 2006, р. 2—3). В роли точки отсчета для «провалов государства» выбирается то же состояние Парето-оптимальности, что и для определения «провалов рынка». Причем первые часто рассматриваются как следствия попыток государства устранить или смягчить последние.

Теория провалов государства (нерыночных провалов) была разработана Чарльзом Вульфом (Wolf, 1993)². Согласно ей, они возникают из-за недостатков нерыночного механизма согласования частных издержек и выгод принимающих политические решения с издержками и выгодами общества в целом. При этом дальнейший анализ покажет, что возможностей создать такой нерыночный механизм, который был бы в состоянии функционировать без провалов, в лучшем случае ничуть не выше, чем перспективы обеспечить столь же совершенный рыночный механизм.

Политика, направленная на компенсацию провалов рынка, обычно выражается в наделении законодательными или административными полномочиями тех или иных государственных органов (агентств) с тем, чтобы позволить им выпускать специфическую «нерыночную» продукцию, которая предназначена «заполнить» эти провалы. С известной степенью условности можно подразделить эту продукцию на четыре вида. Во-первых, услуги по регулированию (например, штрафы за загрязнение окружающей среды, лицензирование телевизионных и радиотрансляций, контроль за качеством пищи и лекарств и т. п.); во-вторых, чистые общественные блага (оборона, фундаментальные научные исследования); в-третьих, квазиобщественные блага (образование, здравоохранение); в-четвертых, управление трансфертными платежами (социальное обеспечение, социальные субсидии и т. п.). Ценность этой продукции учитывается при подсчете валового национального продукта страны просто как ценность потраченных на ее создание ресурсов.

Однако такой метод учета этой продукции ничего не говорит нам о ее реальной ценности, которая, разумеется, может быть сведена к ценности израсходованных ресурсов только для удобства статистического учета. Также мы не получаем никакого объяснения того факта, почему ее производство сопровождается провалами государства. Объяснение последним можно найти, если начать рассмотрение со специфических особенностей спроса и предложения перечисленных выше видов нерыночной продукции.

Условия формирования спроса на нерыночную продукцию (нерыночного спроса) обычно бывают таковыми, что он оказывается существенно завышенным. Для них характерны нижеследующие особенности.

1. *Разъединение издержек и выгод.* Искажение спроса на нерыночную продукцию в конечном счете происходит по причине того, что имеет место несовпа-

¹ Ч. Вульф называет «провалы государства» «нерыночными провалами» (*non-market failures*) (Wolf, 1993).

² Дальнейшее изложение концепции «провалов государства» опирается на данную работу Ч. Вульфа.

дение между теми, кто получает выгоды от государства, и теми, кто эти выгоды оплачивает. Это несовпадение может иметь место как на микро-, так и на макроуровне.

На микроуровне указанный разрыв присутствует, когда блага от существующих или планируемых государственных услуг распространяются на определенную, сравнительно узкую группу населения, в то время как издержки их осуществления ложатся на всех налогоплательщиков. Выигрывающая сторона имеет в результате гораздо более сильные стимулы к поддержке этих услуг государства, чем проигрывающая сторона к противодействию им¹. Если бы они покупались на обычном рынке, то их свободная цена с учетом потерь проигравшей стороны была бы столь высока, что вряд ли бы они оказались проданными. Усилия же, затрачиваемые на лоббирование, далеко не полностью отражают все общественные затраты, а потому в случае успеха лоббирующие группы приобретают «товар» по цене с существенной «скидкой».

Таким образом, здесь мы имеем своеобразный негативный внешний эффект от деятельности государства, издержки которой распространяются на гораздо более широкий круг участников, чем потребители выгод от этой деятельности. Ситуация весьма напоминает ту, которая имеет место при производстве загрязняющей окружающую среду продукции. Только здесь в роли загрязнителя выступает избыточная государственная активность, например определенные формы государственного регулирования или осуществления государственных расходов.

На макроуровне разрыв возникает по причине того, что голосует большинство избирателей, тогда как основная или значительная часть налоговой базы принадлежит меньшинству. В результате появляются возможности и стимулы расширять программы перераспределения, поскольку спрос на них определяется большинством, тогда как средства на их осуществление поступают от меньшинства. Таким образом, если на микроуровне меньшинство как бы эксплуатирует большинство, то на макроуровне — наоборот.

В итоге разрывы на обоих уровнях вносят свой вклад в избыточный спрос на услуги государства (программы, регулирование, перераспределение). В первом случае спрос избыточный, так как его удовлетворение означает превышение общественными издержками выгод общества (аллокационную неэффективность), во втором — в силу подавления стимулов у высокодоходного меньшинства к инвестициям (включая инвестиции в человеческий капитал), инновациям и подрыва тем самым условий долговременного экономического роста (образования так называемой динамической неэффективности).

2. *Узкий временной горизонт (завышенная ставка дисконтирования) у политиков.* В силу временного пребывания у власти ставка дисконтирования (предпочтение настоящих благ будущим) у политиков значительно выше, чем у общества в среднем. Срок жизни человека в качестве политика существенно ниже биологического срока жизни отдельного человека, не говоря уже о том, что домохозяйства представляют обычно различные поколения людей. Поэтому будущие блага и издержки значительно недооцениваются политиками и, наоборот,

¹ Американский экономист М. Олсон обосновал преимущества малых групп в достижении своих интересов. В конечном счете эти преимущества связаны с тем, что в малых группах, в отличие от больших (или «латентных», по терминологии Олсона), выше индивидуальный ожидаемый выигрыш в случае успеха и менее выражен эффект безбилетника. Латентные группы (например, налогоплательщики) не обладают достаточной мотивацией действовать для обеспечения коллективного блага, так как у каждого входящего в нее индивида отсутствует стремление взять на себя свою часть издержек по коллективному добыванию этого блага. «Многие люди хотят жить в мире, но не существует лобби для продвижения их интересов в противовес «особым интересам» тех людей, которые выгадают в случае начала войны» (Олсон, 1995, с. 155).

переоцениваются краткосрочные блага и издержки. В результате политический выбор всегда страдает «близорукостью». Экономическая эффективность приносится в жертву сиюминутной политической целесообразности; политик «покупает» голоса избирателей, предлагая им сегодня бесплатно (или со значительной скидкой) то, за что придется многократно расплачиваться в будущем. Однако для политика голоса в настоящий момент гораздо важнее, чем будущие потери, которые, как это нередко случается, достигают критической массы за пределами его срока пребывания в должности.

Политический рынок характеризуется сильно выраженной асимметрией информации. Политик (продавец будущих государственных программ) осведомлен куда лучше рядового избирателя, который к тому же, будучи рационально неведующим избирателем, и не слишком стремится тратить свои ресурсы на добычу информации. Таким образом, политик располагает высокими шансами всучить избирателю-покупателю товар «с гнильцой».

Если бы политики (подобно владельцам фирмы) имели продаваемые на рынке права собственности на свои должности, то их близорукость быстро прошла, поскольку тогда набор неверных решений снижал бы стоимость капитализации их активов. Однако капитализация прав собственности как дисциплинирующий механизм в политике отсутствует, а потому в ней часто работает принцип «после нас — хоть потоп»¹. Поскольку дивиденды политикам и стоящими за ними «группам интересов» среди избирателей приносят именно определенные государственные действия в текущем периоде, представляющие чаще всего те или иные виды вмешательства в рыночный механизм, то в пользу их расширения смещаются и общественно-политические предпочтения.

3. *Особенности «вознаграждения» политиков.* В политическом процессе награды в виде голосов избирателей нередко удостоиваются те политики, которые концентрируют общественное внимание на программе государственных инициатив по «исправлению» рынка, принимают соответствующие законы, однако не принимают на себя ответственность за реальное положение вещей. Если предложенные и оформленные законами и другими нормативными актами меры терпят крах, то обычным оправданием является утверждение о недостаточной степени государственного вмешательства. В результате у общества создается и поддерживается иллюзия постоянной дефицитности последнего.

4. *Обостренное восприятие обществом провалов рынка (как истинных, так и мнимых).* Эту тенденцию общественного сознания исследователи на Западе связывают с периодом с 1930 по 1980 г. Недовольство рынком стало расти в результате Великой депрессии, а впоследствии — экологических проблем, которые нарастали вместе с расширением рыночного хозяйства. В первые десятилетия отмеченного периода серьезное влияние на общественное сознание в Западной Европе оказывали социалистические идеи, идеализированный образ СССР. На их базе в ряде стран сложилась экономика перераспределительного типа (так называемое государство благосостояния).

¹ В связи с вышесказанным невольно встает вопрос: не стоит ли легализовать такой механизм? Допустим, на министерские посты на определенный срок назначаются те, кто предлагает наивысшую цену на открытом аукционе. Какие издержки были бы у такого механизма? В этом случае, конечно, очевиден разрыв с принципами демократического общественного выбора. Однако этот выбор характеризуется, как известно, многочисленными провалами (парадокс голосования, логроллинг, неведение избирателя и т. п.). Наиболее аргументированное с точки зрения экономиста возражение может здесь заключаться в том, что министры-покупатели смогут гораздо быстрее окупить свои вложения, следуя в фарватере частных интересов наиболее могущественных лоббистов, т. е. проводя политику протектирования и фаворитизма (следовательно, существенно отдаляя экономику от Парето-эффективности), чем с помощью перепродажи поста по более высокой цене как следствия принятия разумных решений на перспективу.

5. *Новые политические организации и их участие в выборах.* Для Запада в последние десятилетия характерна возросшая активность на политической арене таких организаций, как защитники окружающей среды, прав социально уязвимых групп населения, потребителей. Многие из их требований прямо или косвенно связаны с усилением контроля государства за рыночными процессами. Завоевывая места в органах законодательной власти, они стараются облечь свои требования в форму законов. Экспансия госрегулирования выгодна также юристам, которые получают доходы в форме отчислений от сумм исков, предъявляемых за нарушение того или иного регулирующего рыночные отношения правила.

Нерыночное предложение (предложение услуг государства) также характеризуется рядом особенностей, которые могут определять провалы государства.

1. *Трудность определения и измерения выпуска.* Нерыночную продукцию нередко нелегко даже определить в принципе, не говоря уже о том, чтобы измерить ее количество или оценить качество. Нерыночная продукция представляет обычно некий промежуточный продукт, который в лучшем случае является «заменителем» намеченного конечного результата (например, запрет на торговлю наркотиками или запрет на торговлю крепкими спиртными напитками в ночное время). Всевозможные измерители таких нерыночных услуг, как оборона, регулирование, социальные программы весьма спорны и иллюзорны. Особенно трудно оценить качество таких услуг, так как отсутствует информация, которая при выпуске рыночной продукции передается производителям через выбор и поведение потребителей. Лишь некоторые виды услуг, которые предоставляются как государственным, так и частным сектором, с большой долей условности можно сопоставлять по качеству (например, образование в частных и общественных школах).

2. *Единственный поставщик.* Нерыночная продукция часто производится единственным агентством, чья исключительная монополия в определенной области законодательно закреплена. Эта эксклюзивность редко оспаривается. Там, где соперничество правительственных агентств встречается, то оно, как правило, не ведет к снижению затрат и повышению качества. Отсутствие конкуренции увеличивает сложность оценки качества нерыночной продукции. В случае производства квазиобщественных благ (образование, здравоохранение) конкуренция нередко имеет место, но она существенно ограничена по сравнению с конкуренцией между частными производителями рыночной продукции.

3. *Неопределенность производственной технологии.* Технология производства нерыночной продукции часто неизвестна, или, если известна, связана со значительной неопределенностью. Имеется в лучшем случае очень ограниченное представление о связи между затратами ресурсов и выходом конечной продукции. Так, например, успехи в образовании далеко не всегда определяются соотношением преподаватель/учащиеся, наполняемостью класса или учебной площадью, приходящейся на ученика. Еще больше неясностей имеется в отношении технологии в производстве такой нерыночной продукции, как регулирование, предоставление социальных трансфертов и т. п.

4. *Отсутствие механизма прекращения деятельности.* Нерыночное производство не имеет никакого «ограничителя», подобного тому, который механизм прибылей и убытков устанавливает для выпуска рыночной продукции. Отсюда проистекает отсутствие надежного механизма прекращения нерыночной деятельности в случаях, когда она не успешна.

Из рассмотренных выше характеристик нерыночного спроса и предложения Ч. Вульф определяет четыре основных источника и типа провалов государства. К таковым можно отнести:

1. *Разъединение между затратами и выручкой: избыточные и возрастающие издержки.* Рынки связывают, пусть и не всегда совершенным образом, издержки той или иной деятельности с полученным доходом, который обеспечивает данную деятельность. Эта связь реализуется через цены, которые уплачивает потребитель, имеющий выбор, покупать товар или нет, и если покупать, то что и сколько. Нерыночная деятельность лишена такого связующего звена, поскольку приносимые ею доходы поступают из не связанного напрямую с рыночными ценами источника, в основном из государственной казны. Таким образом, возникает своеобразная «перегородка» между реальной ценностью нерыночных услуг государства и издержками их обеспечения. Ведь потребитель участвует в определении их количества и структуры весьма опосредованно, через отягощенный многими несовершенствами политический механизм.

Разъединение затрат и выручки означает, что резко возрастает вероятность неэффективной аллокации ресурсов. Там, где доходы, поддерживающие деятельность, не зависят от издержек ее обеспечения, на производство данного ее объема может быть выделено больше ресурсов, чем это необходимо, или же сама деятельность окажется произведенной в большем, чем требуется, объеме (например, государство может обеспечить значительно больший объем регулирования, чем требуется для компенсации провалов рынка).

В результате в производстве нерыночной продукции, будь то регулирование, управление трансфертными платежами или непосредственное производство общественных благ, присутствует сильная и непреодолимая тенденция к избыточным издержкам, или, иначе говоря, *X-неэффективности*¹. Нерыночное производство осуществляется внутри границы производственных возможностей. Если существуют технологические возможности снижения издержек, повышения производительности или реализации экономии от масштаба, то эти возможности будут проигнорированы или в лучшем случае использованы не в полной мере. Перемены приносят лишние хлопоты, издержки бездействия отсутствуют или крайне малы, а возможный выигрыш от новаций весьма неопределенный.

В то же время в нерыночном производстве присутствует также и тенденция к повышению избыточных издержек с течением времени. Те, кто принимает решения в рыночном хозяйстве, имеют стимулы снижать издержки по причине действительной или потенциальной конкуренции или же вследствие возможностей получить дополнительную прибыль. Напротив, ответственные за нерыночное производство могут иметь стимулы увеличивать издержки (например, штат организации) или же увеличивать выпуск, несмотря на то что предельные издержки выше предельной выручки. Можно сказать, что функция издержек при нерыночном производстве не только выше минимально возможной, но и имеет тенденцию сдвигаться вверх с течением времени. Это говорит не только об *X-неэффективности*, но и о динамической неэффективности нерыночного производства.

2. *Внутренние эффекты как цели организации.* Под «внутренними эффектами» (*интерналиями*) имеются в виду цели, которые применяются внутри нерыночной организации для руководства, регулирования и оценки ее деятельности и деятельности ее персонала. Они получили названия внутренних эффектов, так как прежде всего именно они, а не общественно декларируемые цели, обеспечивают индивидуальную и коллективную мотивацию и поощрение поведения

¹ «Ситуация, при которой отсутствует минимизация полных издержек фирмы, поскольку фактический объем производства при заданных ресурсах ниже максимально возможного уровня» (Словарь..., 1997, с. 539).

внутри агентства. Таким образом, служащие обществу агентства имеют свои частные цели и они во многом определяют характер их деятельности.

Для работающей на рынок организации такие внутренние цели тоже не являются незнакомыми, но они проходят проверку через куплю-продажу продукции, потребительские предпочтения, конкуренцию. Ее внутренние цели должны быть совмещены с целями, которые предопределены ей извне. Если между ними наблюдается серьезный разрыв, то выживание такой организации в рыночной среде оказывается под вопросом.

Для нерыночной организации в силу рассмотренных ранее особенностей спроса и предложения возможна выработка таких внутренних целей, которые не обеспечивают четкой и надежной связи с ее декларируемыми общественными задачами. В то же время внутренние эффекты или цели нерыночной организации становятся элементами функции полезности, которую ее персонал максимизирует. Здесь наблюдается примерно то же, что и в случае с внешними эффектами от рыночной деятельности. Существование последних означает, что некоторые общественные издержки и выгоды не включаются в расчет принимающих решения частных лиц. Существование внутренних эффектов (целей) означает, что «частные» издержки и выгоды (т. е. издержки и выгоды организации) доминируют над включенными обществом в свои расчеты. Внутренние цели и толкают вверх кривую нерыночного предложения, порождая растущие издержки.

Больше или меньше потери от провалов, связанных с внутренними эффектами, чем от провалов, связанных с внешними эффектами? Точно ответить на этот вопрос в такой общей форме невозможно. Очевидно одно: деятельность государства, которая призвана сократить потери общества от внешних эффектов рыночной деятельности, всегда сопровождается потерями от внутренних эффектов, неотделимых от нерыночной деятельности.

Что определяет конкретные внутренние цели, которые присущи нерыночным организациям? Ч. Вульф приводит три мнения на этот счет. Во-первых, они объясняются исходя из того, что этим организациям свойственен так называемый рутинный процесс. Так, заложенные при основании такой организации и оправданные на этапе ее становления нормативы (штат, материалы) остаются таковыми и далее, становясь нередко излишними. Во-вторых, утверждается, что эти цели сознательно отбираются таким образом, чтобы максимизировать денежный и неденежный доход ключевых фигур агентства. И, наконец, в-третьих, говорится, что специфические внутренние цели задаются так, чтобы увеличить выгоды групп из избирательных округов, которым удалось кооптировать в агентства своих представителей.

В итоге, продолжая сравнение внутренних и внешних эффектов, можно заключить, что в то время как внешние эффекты в рыночном секторе есть издержки и выгоды, выпадающие на долю общества, но не на долю производителя, внутренние эффекты в нерыночном секторе есть обычно выгоды, приходящиеся на долю производителя, но оплачиваемые обществом в качестве издержек производства нерыночной продукции. Эти внутренние эффекты, таким образом, есть составляющие «частных целей» производителей — частных в том смысле, что они предназначены удовлетворять особые интересы нерыночных производителей, а не вносить вклад в выпуск продукции, которую от них ждет общество.

3. *Производные побочные эффекты.* Государственное вмешательство в целях коррекции провалов рынка может порождать непредвиденные побочные эффекты. Вероятность их весьма высока, так как власти оперируют весьма грубыми инструментами и редко бывают в состоянии просчитать последствия своих действий.

Непредвиденные побочные эффекты нерыночной деятельности подобны, конечно, внешним эффектам от рыночной деятельности. Однако различие состоит в том, что отрицательные внешние эффекты фирма, как правило, обязана в той или иной степени компенсировать и может компенсировать за свой счет, тогда как побочные негативные эффекты нерыночной деятельности государство, как правило, не компенсирует пострадавшей стороне. К тому же, строго говоря, государство, в отличие от частной фирмы, не может в принципе компенсировать что-то «за свой счет». В случае выплат компенсаций оно лишь определенным образом перераспределяет средства налогоплательщиков.

Вероятность побочных эффектов увеличивается, если мы вспомним о характеристиках нерыночного спроса и предложения. Сильное политическое давление в пользу регулирования и узкий временной горизонт политиков могут не оставить ни времени, ни желания для изучения потенциальных побочных эффектов. Аналогично и трудности в определении количества и качества нерыночной продукции ограничивают как средства, так и мотивацию к изучению этих эффектов.

4. *Несправедливость в распределении (как доходов, так и власти)*. Любые меры государственной политики — будь они направлены на исправление несправедливости в распределении доходов, регулирование производства (по причине внешних эффектов или возрастающей отдачи), выпуск общественных благ или сокращение прочих несовершенств рынка — неизбежно передают власть в руки тех, кто должен все это осуществлять. Такое перемещение власти создает возможности для несправедливости и злоупотреблений. Явными их проявлениями является коррупция в различных формах, которую питает создание государством привилегий в процессе регулирования (внешнеторговая, промышленная политика и т. п.). Менее явными — социальные трансферты, которые зачастую не снижают, а, напротив, усиливают неравенство.

Любое расширение нерыночного производства означает концентрацию власти и привилегий у одних за счет других. Оно создает группы специальных интересов, которые готовы вести кампанию за расширение связанного с ними нерыночного сектора в силу стремления к укреплению собственного положения, влияния и повышению доходов. Те же, кто ущемлены действиями государства, не имеют столь действенных средств выражения своего неудовольствия, как на рынке частных благ, так как, в отличие от покупателей рыночной продукции, не могут отказаться от покупки или переключиться на другого производителя. С этими неизбежными фактами нужно считаться всякий раз, когда на государство перекладывается дополнительная ответственность за поставку обществу нерыночных благ.

В упоминавшемся выше исследовании провалов рынка К. Уинстона (как и в других подобного рода исследованиях) приводятся многочисленные факты и подсчеты потерь от провалов государства (на примере США). Так, он приходит к выводу, что «антитрестовская политика по отношению к монополизации, слияниям и стогорам дала немного для благосостояния потребителя, в то время как экономическое регулирование в сфере сельскохозяйственных продуктов и в международной торговле породило большие чистые потери в процессе перемещения ресурсов от потребителей к производителям» (Winston, 2006, p. 14).

Скептически оценивается им и способность правительства решать проблему информационной асимметрии. «Потенциальные информационные проблемы на товарных рынках и рабочих местах не привели к существенным потерям благосостояния населением. Правительственные же действия в целом оказались слабыми решениями проблемы, поскольку проводимые до сих пор политики не принесли заметной общественной выгоды» (Winston, 2006, p. 28).

Что касается экстерналий в целом, то здесь, как подчеркивает К. Уинстон, приносили успех, главным образом, ориентированные на рынок действия (типа организации торговли правами на выбросы). «Некоторые политики были дорогостоящими успехами, поскольку хотя выгоды от них и превосходили затраты, но эти выигрыши могли быть получены значительно более дешевыми способами. Другие же были прямыми потерями, поскольку их издержки превосходили выгоды. По контрасту с этим, реализуемые правительством ориентированные на рынок подходы демонстрировали существенные улучшения в общественном благосостоянии, ограничивая экстерналии с меньшими затратами по сравнению с текущей политикой» (Winston, 2006, р. 42—43).

В то же время «общественное финансирование и управление транспортной инфраструктурой, общественными землями и различными услугами было чрезвычайно неэффективно и напрягало бюджеты всех уровней власти» (Winston, 2006, р. 63). Так, ежегодные чистые потери от неэффективного ценообразования и инвестиций в хайвеи, согласно приводимым К. Уинстоном подсчетам, составляют 23,9 млрд долл.; неэффективного ценообразования и инвестиций в аэропорты — 18 млрд долл. (Winston, 2006, р. 74).

Подводя итоги обсуждения провалов государства, можно сделать следующие выводы:

1. Провалы государства, как правило, не менее легко идентифицируемы, описываемы и предсказуемы, чем провалы рынка.
2. Провалы государства всеобъемлющи, т. е. неотъемлемы от всех видов нерыночной продукции государства, но ими, в отличие от провалов рынка, чаще всего пренебрегают.
3. То, что провалы государства оказываются более «глубокими», чем провалы рынка, в определенных случаях может быть с уверенностью установлено и продемонстрировано (хотя часто их количественные сравнения сталкиваются с очень серьезными трудностями).
4. Выбор между рынком и государством не есть выбор между несовершенством и совершенством, скорее — это выбор между несовершенными альтернативами¹.

От оценки качества государственного управления к ранжированию «провалившихся государств»

Когда мы подумали,
что достигли дна, снизу постучали.
Станислав Ежи Лец, польский сатирик

Оценки «провалов государства» не позволяют увидеть весь спектр характеристик государства, важных как для бизнеса, так и для экономического развития в целом. Кроме того, эти оценки обычно сосредоточиваются на отдельной стране, что исключает проведение глобальных сопоставлений «качества государств». Этот недостаток анализа сравнительно недавно был восполнен Всемирным банком, который отметил десятилетие проекта (1996—2006 гг.) измерения качества государственного управления в глобальном масштабе.

Первоначально замеры делались раз в два года, однако, начиная с 2002 г., они производятся ежегодно. Каждый раз публикация данных сопровождается подробным докладом, описывающим основы методологии анализа и основные полученные результаты. На сегодняшний день этот проект является наиболее

¹ О противоположном мнении типа «государство всегда право» или о «культе государства» см. высказывание Людвиг фон Мизеса, взятое в качестве эпиграфа к данной статье.

развернутым и глубоким анализом эффективности (и соответственно неэффективности) государства.

Не случайно эти ежегодные доклады называются «Государственное управление имеет значение» (*Governance Matters*). Это название перекликается со знаменитым высказыванием Д. Норта о том, что «институты имеют значение». И действительно, на сегодняшний день экономисты склонны считать, что именно качеством государственных институтов в первую очередь, объясняются успехи или неуспехи стран в их социально-экономическом развитии¹.

В докладе 2007 г. изложены суммарные итоги десятилетней работы группы исследователей по созданию и регулярному обновлению наиболее полного общедоступного источника показателей качества государственного управления по различным странам мира. Показатели представлены по 212 странам и территориям.

Использованы 310 переменных, характеризующих различные аспекты государственного управления. Они получены на основе данных из 33 разных источников, предоставленных 30 организациями (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2007, p. 4), и отражают мнения десятков тысяч респондентов в различных странах и регионах мира, а также тысяч экспертов частных компаний, НПО и организаций государственного сектора

В рамках исследования осуществляется оценка качества государственного управления по следующим шести показателям:

1. *Учет мнения населения и подотчетность государственных органов.* Данные показатели позволяют оценить, в какой степени граждане страны имеют возможность выбирать правительство, а также оценить такие аспекты жизни общества, как свобода слова, свобода объединений, наличие свободных СМИ.

2. *Политическая стабильность и отсутствие насилия.* Данное направление позволяет оценить существующие представления о степени вероятности дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия, в том числе терроризма.

3. *Эффективность работы правительства.* Оценка качества государственных услуг, качества работы государственных служащих, степени независимости государственных служащих от политического давления, качества выработки и реализации политики, надежности приверженности правительства заявленной политике.

4. *Качество регулирования.* Оценка способности правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию.

5. *Верховенство закона.* Оценка степени уверенности различных субъектов в установленных обществом нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективности принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов, уровня преступности и распространения насилия.

6. *Борьба с коррупцией.* Оценка распространенности использования государственной власти в корыстных целях, включая мелкие и крупные формы коррупции, а также степени «учета» государством интересов элиты и частных предпринимателей.

¹ Было установлено, что когда государственное управление улучшается на одно стандартное отклонение, то доходы в длительном периоде увеличиваются втрое, а младенческая смертность сокращается на две трети. Поскольку одно стандартное отклонение лишь часть разрыва между лучшей и худшей страной, то это улучшение вполне досягаемо. Если взять такой критерий, как «верховенство закона», то одно стандартное отклонение составляет разрыв между Сомали и Кот-д'Ивуар, между Кот-д'Ивуар и Сальвадором, между Сальвадором и Италией с Ботсваной, и, наконец, между Ботсваной и Великобританией. В случае «борьбы с коррупцией» одно стандартное отклонение разделяет Экваториальную Гвинею и Бурунди, Бурунди и Литву, Литву и Чили, Чили и Финляндию (*A Decade of Measuring the Quality of Governance...*, 2007, p. 1).

Вышеперечисленные показатели измеряются, в частности, перцентильными рангами. Так, например, Россия в 2006 г. по четырем показателям из шести располагается в нижнем квартиле. В том же году в четырех показателях из шести она уступала Украине, в трех показателях из шести — Казахстану, а в одном — даже Белоруссии. Кроме того, только по одному показателю перцентильный ранг России выше в 2006 г. по сравнению с 2004 г. Заметна общая тенденция России к скольжению вниз по сравнению с 2002—2003 гг. (World Bank, 2007).

Для иллюстрации покажем оценки качества государственного управления по такому важному для бизнеса показателю, как качество регулирования. На рис. 2 (World Bank, 2007) сравниваются перцентильные ранги Эстонии, Украины и России.

На рис. 3 (World Bank. World Government Indicators-2007) приводятся сравнение средних перцентильных оценок по всем показателям по ряду регионов мира. Как видно из этого рисунка, страны бывшего СССР (без стран Балтии) уступают всем прочим регионам мира по качеству государственного управления.

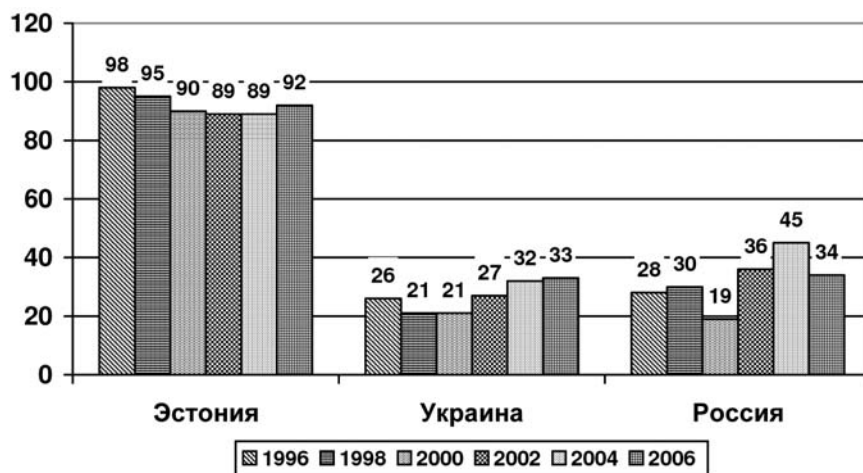


Рис. 2. Качество регулирования (перцентильные ранги)

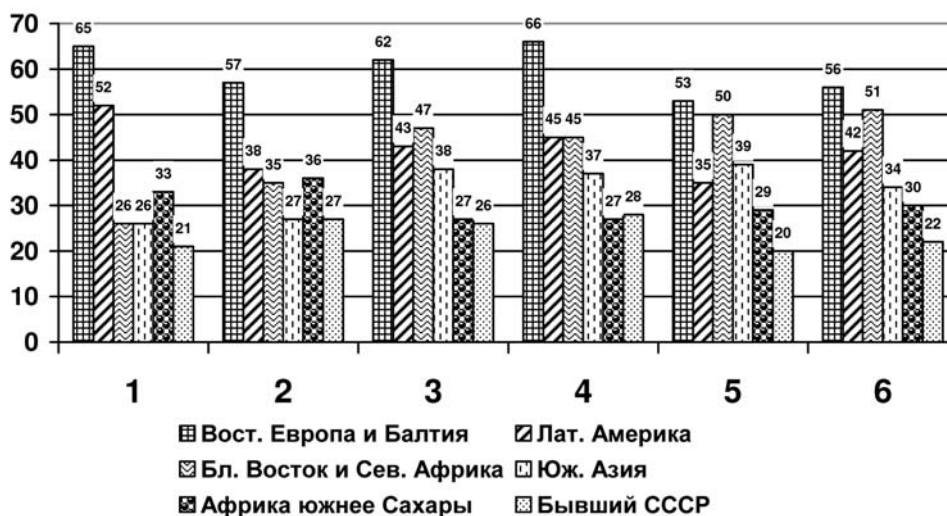


Рис. 3. Качество государственного управления в 2006 г. по показателям 1—6 (перцентили, среднее по региону)

Лишь по качеству регулирования этот регион занял предпоследнее место, минимально опередив Африку южнее Сахары.

Надо заметить, что государства, находящиеся в нижних перцентилях по показателям качества государственного управления, не всегда (хотя и часто) относятся к категории «провалившихся государств», критерии оценки которых совсем недавно разработаны Фондом за мир¹ (ФЗМ) (Fund for Peace, 2007). Одним из важнейших признаков «провалившегося государства» считается утрата физического контроля за территорией или монополии на легитимное использование силы. Другим не менее важным его атрибутом является эрозия способности законной власти принимать коллективные решения, ее неспособность предоставлять приемлемые общественные услуги и взаимодействовать с другими государствами в качестве полноценного члена международного сообщества.

Ниже приведем все используемые ФЗМ параметры оценки. Они делятся на три части: социальные, экономические и политические.

Социальные показатели включают:

- 1) растущее демографическое давление;
- 2) массовое движение беженцев и внутренне перемещенных лиц, создающее комплексную чрезвычайную гуманитарную ситуацию;
- 3) наследие в виде ищущих мести за групповую обиду, или групповая паранойя;
- 4) хронический и устойчивый отток людей.

Последний содержит три компонента: «утечка мозгов» профессионалов, интеллектуалов и политических диссидентов из-за страха преследований или репрессий; добровольная эмиграция «среднего класса», в особенности экономически продуктивных сегментов населения (предпринимателей, бизнесменов, ремесленников и торговцев); рост изгнанных сообществ.

В экономические показатели входят (приводится сквозная нумерация показателей):

- 5) неравномерное экономическое развитие в разрезе групп;
- 6) резкий и/или серьезный экономический упадок.

Первый из них включает неравенство (в образовании, занятости или экономическом статусе) или бедность, базирующиеся на групповой принадлежности. Кроме того, сюда же относится бытовой национализм, основанный на реальном или воображаемом неравенстве групп.

И, наконец, политические показатели. Их шесть:

- 7) криминализация и/или делегитимизация государства;
- 8) прогрессирующее ухудшение общественных услуг;
- 9) приостановка или произвольное применение закона и широко распространенное нарушение прав человека;
- 10) аппарат служб безопасности превращается в «государство в государстве»;
- 11) фракционализация элит;
- 12) интервенция других государств или внешнего политического актора.

В первом показателе из этой группы содержатся следующие компоненты: массовая и эндемическая коррупция или стяжательство правящих элит; сопротивление правящих элит прозрачности, отчетности и политическому представительству; широко распространенная утрата массового доверия государственным институтам и политическим процессам; рост связанных с правящими

¹ Фонд за мир (ФЗМ) основан в 1957 г. банкиром Рандольфом Комптоном. ФЗМ — независимая образовательная, исследовательская и правозащитная организация, базирующаяся в Вашингтоне. Ее миссия — предотвращать военные действия и ослаблять условия, их вызывающие. С 1996 г. организация специализируется преимущественно на снижении вероятности конфликтов, исходящих от слабых и «проваливающихся государств».

элитами преступных синдикатов. Под фракционализацией элит имеется в виду фрагментация ее, а также государственных институтов по линии отдельных групп. Сюда же относится использование правящей элитой националистической риторики, включая ирредентизм («Великая Сербия» и т. п.).

ФЗМ, начиная с 2005 г., составляет глобальный индекс «провалившихся государств». Если первый раз оценивалось по вышеназванным показателям только 75 стран, то в 2006 г. уже 146, а в 2007 г. — 177 стран. Для этого ФЗМ использовал разработанную им методологию, названную «системный инструмент оценки конфликтов» (*Conflict Assesment System Tool — CAST*). Каждый из 12 показателей оценивается по 10-балльной шкале (0 — максимальная стабильность; 10 — минимальная). Таким образом, абсолютно «провалившееся государство» наберет 120 баллов.

Далее страны в соответствии с набранными баллами делятся по зонам. Зона от 90 до 120 баллов называется «тревога» и выделяется в таблице на интернет-сайте ФЗМ красным цветом. Эти страны можно отнести к «провалившимся». Вторая зона (от 60 баллов до 89,9 балла) называется «предупреждение» и обозначается оранжевым цветом. Зона в диапазоне от 30 баллов до 59,9 балла обозначается желтым цветом и ей дано название «мониторинг». И, наконец, четвертая, самая далекая от «провалившегося» состояния зона (от 29,9 балла и ниже) выделяется зеленым цветом и называется «устойчивая».

В индексе-2007 (понятно, что он оценивает ситуацию 2006 г.) в красную зону попадают 32 страны. Из бывших советских республик в ней только Узбекистан. Общая картина по странам бывшего СССР представлена в таблице (Fund for Peace, 2007).

Ниже на рис. 4 (Fund for Peace. Failed State Index-2007) представлены значения всех 12 показателей в индексе «провалившихся государств»-2007 для трех стран — Белоруссии, России и Казахстана. Наихудшие значения, как видно из рисунка, Россия имеет по трем показателям: неравномерное экономическое развитие в разрезе групп (8,2); приостановка или произвольное применение закона и широко распространенное нарушение прав человека (8,5) и фракционализация элит (8,5).

Таблица

Индекс «провалившихся государств»-2007 по странам бывшего СССР

Страна	Группа	Ранг	Балл
Узбекистан	I (красная)	22	93,5
Таджикистан	II (оранжевая)	39	88,7
Кыргызстан	II (оранжевая)	41—42	88,2
Туркменистан	II (оранжевая)	43	87,5
Молдавия	II (оранжевая)	48	85,7
Белоруссия	II (оранжевая)	51	85,2
Грузия	II (оранжевая)	58	82,3
Россия	II (оранжевая)	62—65	81,2
Азербайджан	II (оранжевая)	62—65	81,2
Казахстан	II (оранжевая)	103	72,3
Украина	II (оранжевая)	106	71,4
Армения	II (оранжевая)	112	70,3
Латвия	III (желтая)	135	56,7
Эстония	III (желтая)	140—141	50,5
Литва	III (желтая)	143	49

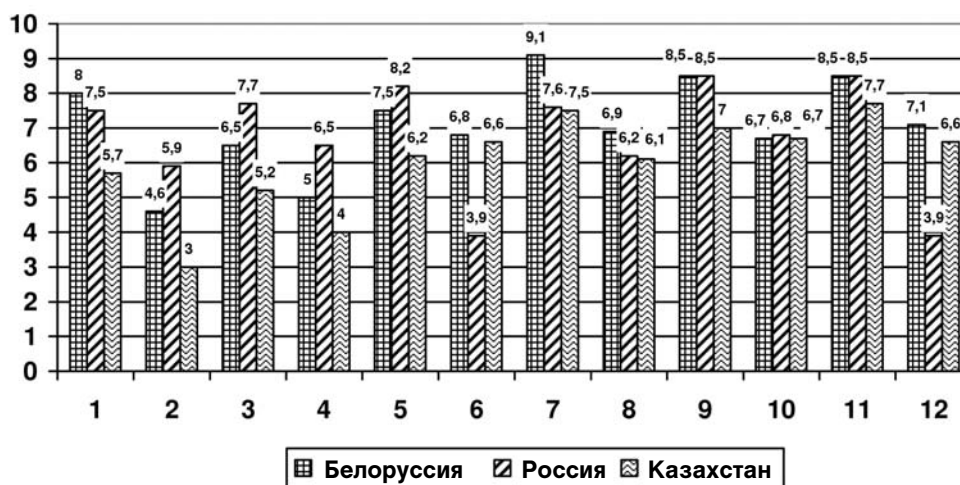


Рис. 4. Показатели, составляющие индекс «провалившихся государств»-2007

Источники

- Мизес Л. фон. Индивид, рынок и правовое государство. СПб., 1999.
- Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М., 1995.
- Словарь современной экономической теории Макмиллана. М., 1997.
- A Decade of Measuring the Quality of Governance. Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators 1996—2006. Washington, D.C., 2007.
- Clemens J., Lammat Ch., Palacios M., Veldhuis N. Government Failure in Canada, 2007 Report. A Review of Auditor's General's Reports, 1992—2006. Vancouver: Frazer Institute, 2007.
- Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.freetheworld.com/2007/EFW2007Presentation.ppt>.
- Fund for Peace. Failed State Index—2007 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fund-forpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=2298&Itemid=366.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996—2006 // Bank Policy Research Working Paper. 2007. N 4280.
- Lundahl M. The Economics of Kleptocracy: Some Reflections on Underdevelopment and the Predatory State. In: Development that Lasts / Ed. by R.C. Kartik, H.C. Blomqvist and H. Iftekhhar. New Delhi, 1997a.
- Lundahl M. Inside the Predatory State. The Rationale, Methods, and Economic Consequences of Kleptocratic Regimes // Nordic Journal of Political Economy. 1997b. Vol. 24. N 1. P. 32—50.
- McGuire M., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Yand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34. March. P. 72—96.
- Tullock G., Seldon A., Brady G. Government Failure: A Primer in Public Choice. Washington, 2002.
- Winston C. Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, D.C., 2006.
- Wolf Ch. Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives. 2nd ed. The MIT press, 1993.
- World Bank. World Government Indicators-2007 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.govindicators.org>.