

Проблема ответственности государства перед частным бизнесом

Л.И. Якобсон

В рыночной экономике государство, точнее его структуры, выполняют двойную роль. С одной стороны, они участвуют в хозяйственной жизни наряду с другими субъектами рынка: покупают, продают, производят и потребляют товары, работы и услуги. С другой стороны, если все остальные субъекты взаимодействуют друг с другом «по горизонтали», то государственные структуры вправе действовать «сверху вниз», принуждая других, например, отдавать им часть дохода в виде налогов, придерживаясь неких потолков цен или требований к ассортименту и т. п. Именно законное право принуждения и характеризует государство в качестве специфического, нерядового субъекта рыночной экономики; именно так его роль и определяется в учебниках по экономической теории. Соответственно, тема сегодняшнего обсуждения — это фактически тема границ целесообразного ограничения воли хозяйствующих субъектов и тема ответственности за такое ограничение.

Целесообразно то, что адекватно целям. Каковы они и кто их выдвигает? У этого вопроса есть мировоззренческий аспект, который нельзя обойти. Если говорить кратко, то речь идет о том, считаем ли мы государство инструментом осуществления власти одних обычных людей над другими обычными людьми. Альтернатива этому — тот или иной вариант сакрализации государства; пример — гегелевская традиция. Ясно, что уместные границы влияния государства во втором случае оказываются гораздо более широкими, чем в первом. Скажу только, что никому, насколько я знаю, не удавалось построить внятную трактовку государства как чего-то высшего по отношению к обычным людям, если не вводить в рассуждение фигуру монарха-помазанника, несущего ответственность в первую очередь не перед подданными. У нас в России сегодня — республика, и я лично за то, чтобы государство оставалось республикой. Возможна и иная мировоззренческая позиция, но нельзя избежать констатации, что в нашей реальной ситуации ответственность государства суть ответственность носителей власти перед избирателями. Значит, влияние государства — это доминирование воли одних обычных людей по отношению к воле других обычных людей.

Разумеется, носители власти всегда и везде утверждают, что они выражают интересы всего общества. Но, во-первых, эти интересы разными людьми понимаются по-разному. А во-вторых, анализ конкретных ситуаций убеждает, что любой носитель власти действует не только в соответствии со своим пониманием общественных интересов, но и в соответствии с собственными личными

интересами, а также партикулярными интересами своей общественной группы. Соотношение общественного интереса (точнее, того, что воспринимается как общественный интерес) и частного интереса может варьироваться в широких пределах. Очевидно, однако, что оптимальные границы влияния государства (если речь идет о реальных государствах, а не о чем-то, существующем лишь в идеальных представлениях) зависят от этого соотношения. Наряду с не всегда отчетливо наблюдаемой ответственностью государства перед большинством граждан есть вполне наблюдаемая ответственность государственных органов перед теми группами, которые более всего значимы для лиц, принимающих решения. Марксизм заходил слишком далеко, рассматривая государство как инструмент классового господства; но всегда и везде республика в сочетании с рыночной экономикой отдает некоторые преимущества более состоятельным, образованным и лично причастным к власти, по сравнению с бедными, малообразованными и властью не обладающими.

Следовательно, нет оснований считать, что вмешательство государства в хозяйственную жизнь есть нечто позитивное по самой своей природе. Вопрос именно в целях, которые ставят перед носителями власти граждане, а также в том, насколько реальна ответственность государственных структур перед гражданами за достижение этих целей. В докладе хорошо показано, что цели зачастую диктуются наличием провалов рынка. Добавлю только, что с точки зрения сегодняшней экономической теории рынков без провалов почти не бывает. Следует ли отсюда, что государство должно повсюду ограничивать частную инициативу? Нет, поскольку не меньшее значение, чем провалы рынка, имеют так называемые провалы государства. Они довольно хорошо исследованы, в том числе строго доказано, что некоторые из них принципиально не устранимы. Отметим лишь две вещи.

Во-первых, провалы государства — это не субъективные ошибки чиновников, а некие неэффективные тенденции, порождаемые самим построением институтов государства. Оно может быть разным, но никогда не бывает идеальным. Тут полная аналогия с провалами рынка, к которым приводят отнюдь не ошибки предпринимателей, а те или иные рыночные условия, уводящие в сторону от максимизации эффективности.

Во-вторых, государство, как и рынок, лишь в редких, очень специальных случаях функционирует вообще без провалов. Значит, в каждой ситуации надо искать такую меру государственного вмешательства, при которой выигрыш от преодоления провала рынка не перекрывался бы потерями от провала государства. Это типичная задача оптимизации, которую в каждом случае необходимо решать применительно к конкретным условиям. Универсального решения быть не может. К тому же даже частные, неуниверсальные решения такого рода проблем, предлагаемые экономической наукой, отнюдь не безупречны. Ее рекомендации на этот счет — лишь весьма полезные ориентиры, но не более того. Так что тема оптимальных пределов вмешательства, а точнее его оптимальных форм, инструментов и только в последнюю очередь масштабов, — это скорее целое направление систематической работы, имеющей своим предметом конкретные ситуации, а не отдельный вопрос, на который может быть дан универсальный ответ.

Но преодоление провалов рынка — не единственная и даже не главная цель влияния государства на субъекты рынка. При этом «не главная» означает не субъективные ощущения, а измеримые масштабы вмешательства. Конечно, сколько-нибудь полно и вместе с тем обозримо оценить эти масштабы количественно вряд ли возможно в силу объективной многомерности самого явления. Но в качестве своего рода представительной характеристики обычно используют ту долю ВВП, которая проходит через так называемый бюджет расширенного правительства. Наряду с консолидированным бюджетом это также, например, Пенсионный фонд. В разных странах эта доля составляет примерно от 10 до 50–60%, причем в европейских странах обычно около 40%. У нас, кстати, порядок тот же. Известный экономист, нобелевский лауреат Джеймс Бьюкенен оценивал — пусть довольно приблизительно — те доли госрасходов, которые связаны с преодолением провалов рынка, и те, которые идут на другие, пока не упоминавшиеся здесь цели. Так вот, первые в развитых странах составляют порядка 10–15%, и межстрановой разброс их гораздо меньше, чем вторых.

С какими целями связаны те вмешательства, которые не сводятся к преодолению провалов рынка или, что зачастую точнее, компенсациям их воздействия? Почему мера таких вмешательств — пусть скорее косвенная и не слишком точная — составляет в Швеции порядка половины ВВП, а, скажем, в Японии и Китае раз в пять меньше? Потому что речь идет о действиях, направленных не на повышение экономической эффективности, а на реализацию принципов справедливости. Эта важная часть общей картины нередко упускается. Между тем речь идет не только о прямом перераспределении в форме пенсий, пособий и т. п., но и о разнообразных мерах поддержания занятости, регулирования цен, размещения производств и много другого. Все это необязательно работает на экономическую эффективность, а если работает, то лишь в долгосрочном плане и с неясной заранее отдачей. Но государства всем этим занимаются, а экономическая наука пытается помочь им достигать также и этих целей рациональным образом.

Предел вмешательства, направленного на повышение экономической эффективности, — это, условно говоря, точка, в которой сокращение последствий провалов рынка еще не перекрывается ростом последствий провалов государства. В каждом случае точки разные, но, как я упоминал, в целом в тех рыночных экономиках, которые функционируют более или менее рационально, обобщенной, пусть несовершенной, мерой суммарного вмешательства ради эффективности можно считать 10–15% ВВП. Таким образом, если оставить в стороне тему справедливости, пределы оправданного вмешательства довольно узки. Это значит не то, что рынок работает почти идеально, а то, что за указанными пределами даже малокоррупцированные западноевропейские государства рисковали бы больше калечить, чем лечить производство. А вот с вмешательствами ради справедливости (а это скорее вмешательство в распределение и потребление) все гораздо сложнее. Не только у разных людей, но у разных обществ существуют разные представления о справедливости. Этим как раз и объясняется тот огромный межстрановой разброс доли расходов социального назначения, который фиксирует статистика. Он в общем и целом корреспонди-

рует с различиями в отношении разных обществ к значимости равенства, которые фиксирует социология.

Соответственно, возвращаясь к теме пределов вмешательства, надо сказать, что они в очень большой степени производны от того, как конкретное общество ранжирует ценности. Американцы и японцы — в том числе совсем небогатые — не хотят, чтобы государство распоряжалось столь большой долей ВВП, как оно это делает в Швеции по желанию шведских граждан. Мы можем обсуждать, какая позиция нам ближе. Но при этом стоит помнить о том, что в государстве, если это республика, у носителей власти есть полномочия лишь постольку, поскольку они делегированы большинством граждан некоему меньшинству столь же, в принципе, обычных граждан. Действия первых не имеют санкции, высшей по отношению к воле избирателей, так что государство в лице своих руководителей и органов полностью ответственно перед гражданами. Следовательно, в каждой республике власти обязаны действовать в соответствии с представлениями и ожиданиями именно своих граждан, притом что эти представления различны и не всегда нам с вами нравятся.

Однако есть еще один очень существенный аспект темы. Мы говорим «власти должны» — а готовы ли политики и чиновники (повторю, вполне обычные люди, в принципе, не хуже и не лучше других) всегда делать то, что должны? Ответ очевиден, но и здесь значима конкретная мера. Скажем, в Италии государственные органы более коррумпированы, чем в Швеции, но меньше, чем в России. Тот факт, что ответственность государственных органов перед гражданами нигде не срабатывает на сто процентов, означает, что любое вмешательство вызывает помимо некоторого приближения к целям эффективности и справедливости еще и некое «прилипание» ресурсов к рукам тех, кто вмешательство осуществляет. Речь идет не только о коррупции, но и о раздувании госаппарата сверх рациональных пределов. В Швеции «прилипание» невелико, а, скажем, в Нигерии таково, что на долю провозглашаемых целей мало что остается. Можно ли пренебрегать такого рода различиями, когда мы пытаемся определить оптимальный масштаб влияния государства на экономические процессы?

В чем же заключается миссия экономиста в описанных обстоятельствах? О ней часто превратно судят по публицистическим выступлениям представителей нашего сообщества. Некоторым даже кажется, что, например, Милтон Фридман или Джозеф Стиглиц получили Нобелевские премии за те страстно написанные книги, которые переведены на русский и многие другие языки. Однако это неверно. Достаточно сказать, что профессиональные работы того же Стиглица невозможно прочитать, не владея математикой на очень приличном уровне. Упомянуть об этом надо вот почему. Публицистические выступления видных экономистов создают впечатление, будто экономическая наука пытается диктовать цели обществу. На самом деле экономическая наука исследует почти исключительно условия достижения целей, которые экономисты в своей профессиональной работе, в отличие от публицистических выступлений, обычно принимают в качестве данных. Работа же эта помогает оптимизировать способы достижения целей при тех или иных ограничениях. Например, одно и то же сокращение неравенства доходов требует разных механизмов и издержек при разных уровнях коррупции.

Попытаюсь резюмировать сказанное. Вопрос о том, какие пределы государственного вмешательства оправданны, действительно тесно связан с вопросом об ответственности государства. Если речь идет о республике, государственные органы в идеале ответственны перед «средним» избирателем, но на практике подчас в большей степени ответственны перед наиболее влиятельными общественными группами. Уместные пределы вмешательства в основном зависят от соотношения первого и второго, а также от специфики предпочтений граждан в том или ином обществе в то или иное время. Однако в отношении мер, нацеленных на преодоление провалов рынка, есть основания говорить о довольно единообразных и не очень широких пределах. В то же время граждане разных стран существенно по-разному определяют цели своих государств в отношении мер, диктуемых соображениями справедливости. Чем сильнее запрос на перераспределение ради равенства, тем шире уместные пределы вмешательства.

Вместе с тем теория и эмпирические исследования неоспоримо показывают, что экономические меры государства всегда в той или иной степени связаны с потерями, в том числе (но отнюдь не только) с «прилипанием» средств к рукам тех, кто меры реализует. Соответственно, крайне важно стремиться к тому, чтобы пределы, формы и инструменты влияния государства на экономические процессы, будучи достаточными, не были избыточными. При этом госаппарат всегда заинтересован в некоторой избыточности своего влияния и ресурсов, которыми он напрямую распоряжается. Многое зависит от того, насколько институты конкретного государства настроены на реальный контроль над аппаратом и обеспечение реальной ответственности госорганов перед рядовыми гражданами. Если этого недостает, весьма вероятно обилие вмешательств в интересах близких к власти меньшинств при недостатке вмешательств в интересах остальных граждан. При этом расширение сложившихся пределов влияния государства также с большой вероятностью может означать дальнейшее усиление, а не ослабление несправедливости. Итак, вопрос «сколько нужно государства?» не имеет самостоятельного значения. Важен вопрос «насколько государство ответственно перед большинством граждан?». Если ответственно, то пределы влияния будут такими, какие предпочитают граждане данной страны. А предпочтения эти в разных обществах неодинаковы, и применительно к демократиям общего правила быть не может.