

С.В. КСЕНЗОВ, к.ист.н., доцент,
УО «Полесский государственный университет»

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ В ПРОЦЕССЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Глобализация достаточно четко разделила мировое сообщество на развитый центр, в странах которого интенсивно идет создание постиндустриальной экономики, и периферию, объединяющую страны, находящиеся на индустриальной, и даже доиндустриальной стадии развития. Восточноевропейские страны по уровню своего социально-экономического развития относятся к странам периферии. Поэтому в этом регионе остро стоит проблема интенсификации перехода на более высокую стадию экономического развития. Это весьма сложная задача, так как ее реализация предполагает продуманное комплексное преобразование и совершенствование всей системы формальных и неформальных институтов общества, влияющих на экономический компонент его развития. Институт государства играет здесь роль как инициатора институциональных преобразований, так и сам является их объектом. Трансакционные издержки выступают важным фактором, тормозящим инновации. Целью статьи является выяснение особенностей влияния этого фактора на эффективность государственного управления.

Дж.Бьюкенен и Г.Таллок показали, что государство представляет собой удобное поле для развертывания деятельности, направленной на извлечение ренты. Объясняется это тем, что именно оно наделено правом принятия решений, меняющих "правила игры" и обязательных для всех членов общества. Государство может устанавливать ограничения на деятельность отдельных отраслей и фирм, избирательно утяжелять и облегчать налоги, вводить квоты и тарифы, предоставлять льготы и монопольные права, которые и превращаются в источники разного рода рент и квази-рент. Поэтому рациональные экономические агенты, заинтересованные в их присвоении, стремятся воздействовать на решения, принимаемые государством, пытаются направлять его законодательную и регулирующую деятельность в выгодное для себя русло. Значительные средства и усилия затрачиваются ими на защиту уже полученных рент и квази-рент и создание новых, а также на их перераспределение в свою пользу. Ни одно из звеньев государст-

венной машины не свободно от издержек влияния[1].

П.Милгром и Дж.Робертс выделили несколько составляющих издержек влияния. Во-первых, это потери в эффективности из-за искажения информации агентами, которые предоставляют ее вышестоящим инстанциям и которые пытаются таким образом воздействовать на их решения. Часто работник, чьи интересы затрагивают те или иные решения, это то самое лицо, на чью информацию приходится опираться при их принятии. Во-вторых, это время и усилия, которые тратятся в попытках повлиять с выгодой для себя на решения, принимаемые другими. В-третьих, это затраты, необходимые для предотвращения политизации внутренней жизни фирмы и сокращения издержек влияния[2].

Каждой системе государственного управления соответствует своя, особая конфигурация трансакционных издержек. Так, рынок сравнительно эффективнее в плане экономии информационных издержек, тогда как командная система обеспечивает сокращение затрат на ведение переговоров. У. Мак-Манус так охарактеризовал сравнительные преимущества рыночного и командного механизмов управления экономикой: «В общем, рыночные институты имеют тенденцию к экономии на издержках оппортунистического поведения, тогда как административные институты – к экономии на издержках ведения переговоров. Их воздействие на издержки по защите прав собственности более противоречиво. В то время как рыночные институты имеют большое преимущество в силу заинтересованности самих агентов в защите своих прав, административным решениям может благоприятствовать экономия на масштабах» [3].

Эффективность института государства связана с соблюдением формальных правил, что расширяет границы неперсонифицированного обмена, ведущего к активизации трансакций. Становятся возможными сложные трансакции, рассчитанные на длительную перспективу и охватывающие широкий круг участни-

ков. При эффективном обеспечении соблюдения формальных правил уменьшается неопределенность экономической среды, расширяется сфера безличного обмена.

Механизм принуждения к соблюдению формальных правил опирается на действия государственных чиновников. Эффективность их действий зависит от традиций, верований, системы внутреннего контроля и других факторов. Если эти факторы действуют взаимосвязано – механизм работает. Если выпадает хотя бы один из них – идет сбой в механизме принуждения. Эффективный институт государства создает условия для эффективного функционирования экономической системы, для полноценного удовлетворения потребностей граждан.

В качестве примера сбоя в механизме принуждения можно привести ситуацию в общественных отношениях в Китае в середине XIX века. Европейские купцы, используя неформальные правила, получали сверхприбыли при торговле опиумом. Это разлагало общество и мешало экономическому развитию. Государство решило ввести формальные правила и запретить торговлю опиумом. Но купцы обратились к своим государственным структурам, и в Китай прибыли вооруженные силы из Европы. Начались опиумные войны, закончившиеся поражением китайцев и разделом сфер влияния в этой стране между Россией, Англией и Францией. Отравленный опиумом Китай более ста последующих лет был страной с неэффективной экономикой.

Неэффективный государственный контроль является важнейшим фактором, определяющим неэффективность института государства. Кроме этого можно выделить такие факторы государственной неэффективности, как доминирование неформальных правил и норм, неэффективная структура управления.

Неформальная институционализация приводит к приоритету неформальных правил над формальными. А иногда формальные правила подменяются неформальными. Примат неформальных правил над формальными можно объяснить разрывом формальных институтов с институциональной средой. Сущность институциональной среды составляют ценности и идеи, которые служат ориентиром для поведения. Если государственный аппарат игнорирует систему ценностей, институт государства не может функционировать эффективно.

Содержание неформальных правил зави-

сит от культуры, исторического прошлого, практики применения формальных правил. Неформальная институционализация протекает тем интенсивнее, чем активнее внедряются формальные правила, противоречащие культуре и историческому прошлому. Примером может служить импорт западноевропейских институтов в Россию при Петре I. Инновации царя, связанные с западноевропейской (протестантской) культурой, вызвали отторжение общества и прижились частично, более всего в сфере управления и поведения элиты.

В современных условиях интересным будет анализ баланса формальных и неформальных правил на примере функционирования института государства в Беларуси, России и Украине.

В СССР формальные правила преобладали над неформальными. Советское государство базировалось на системе институтов, основным из которых была коммунистическая партия и марксистско-ленинская идеология. Система принуждения к соблюдению формальных правил была жесткой и бескомпромиссной. Но институты командной экономики неэффективно использовали экономические ресурсы. Эти недостатки советской системы привели к устойчивому функционированию неформальных институтов и правил – теневое производство, теневая торговля, воровство, «телефонное» право и т.д. В советской трудовой традиции четко просматриваются признаки оппортунистического поведения как результат реакции граждан на дефицит товаров и недостаточную оплату своего труда.

Государство в советской системе выступало в роли принципала (господина), а гражданин в роли агента (подданного). Власть государства воспринималась как нечто, противостоящее народу и преследующее интересы узкой партийной верхушки. В результате отношения между государством и гражданами в СССР можно охарактеризовать как взаимный произвол. Советское государство относилось к гражданам как к «винтикам» государственной машины, источнику дешевой рабочей силы и неразборчивым потребителям. В случае необходимости власть беззастенчиво эксплуатировала граждан, не считаясь с их мнением и социальным положением (коллективизация, ГУ-Лаг). В свою очередь граждане СССР также считали, что могут не соблюдать всех своих обязанностей и стремились к оппортунистическому поведению (воровство на предприятиях, теневая торговля и производство).

.....

Институт государства в СССР не контролировался гражданским обществом. Более того, практически все институты гражданского общества были уничтожены во время революционных преобразований, за исключением институтов семьи и церкви.

С таким историческим наследием и такими институтами Беларусь, Россия, Украина в 1991 году вступили в эпоху трансформации. В Беларуси реформы начались с ликвидации института коммунистической партии и коммунистической идеологии. Затем внедрялись институты характерные для рыночной экономики, но они не коснулись крупной государственной собственности. При этом институт государственного управления сохранялся почти в неизменном виде. Радикальные рыночные реформы в соседних странах привели к экономическому кризису. Спад, продолжавшийся несколько лет, был глубоким и разрушительным. Наиболее пострадали государственные предприятия, входившие в структуру военно-промышленного комплекса СССР. Потерявшие работу люди нашли себя в сфере мелкой частной торговли и предпринимательства. Для начального этапа белорусских реформ характерна гиперинфляция. Причем ее масштаб сопоставим с рекордами, зафиксированными в Германии, Боливии и Зимбабве.

Еще одна типичная черта 1991 – 1994 гг. в Беларуси – ослабление регулирующей функции государства, доминирование неформальных правил над формальными. Государственные чиновники не привыкли к суверенитету, не ориентировались в структуре рынка, новые экономические отношения для многих из них стали шоком. В результате в свободную нишу регулирования ворвались уголовные и полуголовые элементы, расцвела коррупция. При этом реальные доходы граждан резко снизились, и государство с трудом удерживало приемлемую цену на хлеб и некоторые другие товары широкого потребления.

В этих условиях в 1994 г. парламент принимает конституцию и на ее основе назначает выборы президента с сильными полномочиями. На выборах побеждает А. Лукашенко. Большую роль в этом сыграло гражданское общество. Старый государственный аппарат мог привести к власти на выборах президента своего лидера В. Кебича, используя неформальные правила, но был испуган массовым голосованием за А. Лукашенко и позволил ему победить.

На выборах 1994 г. произошло протест-

ное голосование. Гражданское общество голосовало за доминирование формальных правил над неформальными. Об этом говорит распространенное народное выражение того времени: «Голосуем за порядок в стране». В результате в 1994 г. в Беларуси между институтом государства и гражданским обществом был заключен неформальный договор – государство принуждает к соблюдению формальных правил – гражданское общество поддерживает главу государственного аппарата.

Государственный аппарат получил возможность работать без угрозы смены власти и продолжать распоряжаться государственной собственностью. Граждане Беларуси приобрели гарантии от государства на защиту собственности, жизни, здоровья, на социальные льготы. Беларусь осталась одной из немногих стран бывшего СССР, где сохранены системы бесплатного здравоохранения, образования. Значительная часть бюджета тратится на благоустройство городов и строительство социальных объектов. Сильная социальная политика способствует социальной стабильности и легитимности власти.

Значительные государственные расходы на социальные нужды были бы невозможны без эффективного управления государственной собственностью. В Беларуси были сохранены многие элементы советской системы управления, прежде всего, вертикальная структура. Решения, принятые на верху вертикали, обязательны для исполнения внизу. Принуждение к исполнению формальных и неформальных правил государственного управления жесткое и бескомпромиссное. Неформальные правила в Беларуси присутствуют, но не доминируют.

Институциональные изменения в постсоветской России и Украине были более радикальными, чем в Беларуси, и, соответственно, привели к важным революционным последствиям. В России и Украине пошли по пути коренной ломки советских институтов и насаждению импортированных. Практически все формальные институты рыночной экономики были внедрены в первой половине 90-х годов. Такой быстрый импорт институтов не мог пройти безболезненно.

Введение института частной собственности не сопровождалось полноценным функционированием институтов, гарантирующих экономическую свободу и равенство всех перед законом. В результате приватизации государственная собственность досталась немногочисленной прослойке граждан, обладавших

полнотой информации. Олигархический капитализм уничтожил многочисленные социальные достижения советского общества и узаконил социальное и экономическое неравенство. Причем в этом процессе неформальные правила преобладали над формальными.

Приватизация и «бандитский» капитализм подорвали престиж института государства и сделали его неэффективным. Прежде всего, неэффективным стал институт права. Исторически у восточных славян существовало пренебрежительное отношение к праву. Точнее к формальным правилам, устанавливаемым государством. А вот большинство неформальных правовых обычаев свято соблюдались.

В рамках этой традиции введение в 90-е годы формальных правил и институтов рыночного хозяйства не привело к эффективности последнего. «Рыночная революция» характеризовалась тем, что старые традиции и нормы (прежде всего неформальные) продолжали инерционно существовать, а новые рыночные формальные правила не были сразу освоены, восприняты, не было эффективного механизма их исполнения.

В России к неформальным правилам советской экономики добавились неформальные правила рыночной. К коррупции, воровству присоединились «откаты» – дополнительные нелегальный платеж за заключенную сделку; «крыша» – дополнительная защита фирмы со стороны уголовников или правоохранительных органов; уклонение от уплаты налогов. Последствия неформальной институционализации многообразны. В первую очередь это приводит к увеличению транзакционных издержек, теневой сектор увеличивается, государственные структуры срываются с преступными, инвестиции связаны с риском. Если неформальные правила в ходе институциональных изменений сформировались, то их трудно отменить. Например, уход от уплаты налогов. В России в XXI веке налоги уменьшились, их стало удобно платить, но практика уклонения от них сохранилась.

Главная современная проблема эффективности института государства в России и Украине – обеспечение результативного функционирования формальных институтов и правил, создание действенного механизма принуждения к их исполнению. Особенно актуальна проблема государственного и общественного контроля. Говоря о теневой экономике, следует отметить, что в рыночных условиях она возникает только тогда, когда прибыль от со-

блюдения законодательства ниже, чем издержки соблюдения последнего. Именно транзакционные издержки легального бизнеса являются основной причиной существования нелегальной экономики.

Компаративный анализ показывает, что в России и Беларуси сложились разные системы государственного контроля. Если в Беларуси важную роль играет Государственный комитет контроля, который имеет право проверки всей отчетности организаций любой формы собственности, то в России контроль осуществляет Счетная палата с ограниченными полномочиями. Но самое главное то, что сильно отличается практика контроля за выполнением формальных правил. Если в Беларуси это чаще всего «чистые» проверки, с соблюдением формальных правил. То в России большое поле экономической и иной деятельности организаций находится вне рамок формальных проверок или подвержено коррупции.

Пример – проведение письменных тестовых экзаменов в высшие учебные заведения в 2009 году. В Беларуси централизованное тестирование проводилось под таким жестким государственным контролем и по таким формальным правилам, что это поставило почти 100% барьер на пути коррупции. Единый государственный экзамен (ЕГЭ) в форме тестирования в России в 2009 году проводился по таким правилам, которые открывали простор для доминирования неформальных правил над правилами формальными. В результате зафиксированы многочисленные коррупционные нарушения на всех стадиях процесса сдачи ЕГЭ и зачисления в высшие учебные заведения.

Если продолжать сравнивать институциональную среду Беларуси, Украины и России, то следует обратиться к особенностям менталитета белорусов, украинцев и русских. Менталитет как элемент идеологии – весьма сложное, многогранное проявление психической деятельности социальных индивидов, включающей как сознательное, так и бессознательное, специфическое соотношение между рациональным и эмоциональным в совершении их действий, а также между особенностью мышления национально-этнической группы по отношению к общности в целом, между стремлениями к инновациям и сохранению культурного потенциала прошлого. В силу этого менталитет менее подвержен быстрому изменению, в отличие от других элементов культуры. При анализе институциональных изменений

.....

фактор менталитета подлежит учету, но он сложен для точного измерения.

Пример – деятельность Национального Банка Беларуси по корректировке обменного курса белорусского рубля в январе 2009 года. Менеджмент банка полагал, что руководствуясь мотивами выгоды, население после повышения обменного курса доллара, понесет валюту в банки для обмена. А граждане Беларуси повели себя по другому – стали покупать валюту и товары. Это поведение отражало предыдущий опыт, который совершенно не подходил к новым реалиям.

Очевидно, что изменение – это процесс во времени, не являющийся мгновенным, что все поступки отражают наш прошлый опыт. Но нет никакой гарантии, что полученный в прошлом опыт и знания позволят решать новые проблемы. В действительности важная историческая дилемма заключалась в трудности перемещения от экономики, основанной на персонифицированном обмене, к экономике, основанной на безличном неперсонифицированном обмене. В равной степени сложным является движение от командной экономики к рыночной. В обоих случаях необходимые институциональные изменения (экономические и политические) являлись основным препятствием для развития и до сих пор являются таковыми для экономик переходного периода. Вся сложность заключается в том, что система ценностей, которая сформировалась на основе прошлого опыта, не может помочь экономическим агентам решать новые проблемы.

Распад СССР естественным образом отразился на системе ценностей и роли поддерживающих эту систему организаций. В результате имело место разрушение большинства формальных идеологических институтов, но многие неформальные институты выжили. В частности сохранился менталитет, который в значительной мере повлиял на особенности институциональных изменений в каждой из стран бывшего СССР. Несмотря на то, что формальные институты, созданные в годы реформ в России, Беларуси и Украине имеют некоторые различия, институты идеологические подверглись изменениям в меньшей степени. В частности, исследования белорусского социолога В. Кириенко говорят о том, что «собственные самооценки ментальных характеристик белорусов качественно не отличаются от аналогичных характеристик русских и украинцев» [4].

Идеология состоит из набора субъектив-

ных моделей, с помощью которых индивидуумы объясняют и оценивают мир вокруг них. Причем идеология играет существенную роль не только в политическом выборе, но является основополагающей и при индивидуальном выборе, который в свою очередь затрагивает экономическую ситуацию в целом. Индивидуальное мнение относительно справедливости и юридической обоснованности правил игры, очевидно, затрагивают всю экономику. Роль идеологии возрастает по мере увеличения издержек, связанных с измерением, спецификацией прав собственности и составлением контракта. Если эти издержки достаточно низкие, то не важно, считают ли люди правила игры справедливыми или нет. Но именно потому, что издержки спецификации прав собственности и составления контракта высоки, идеология играет в рыночной экономике важную роль.

Возврат к идеологии, основой которой является патриотизм, привел к защите государственными структурами Беларуси, Украины и России национальных интересов. Это естественным образом ведет к эффективному использованию ресурсов. Но как только государственный аппарат стал следовать по этому пути, возникли торговые войны, так как национальные интересы стран соседей пересекаются. Белорусское и Украинское государство стремятся получить топливно-энергетические ресурсы от России по низкой цене, что противоречит национальным интересам России. Российское государство хочет получать белорусские и украинские товары по низкой цене. А это снижает эффективность белорусской и украинской экономики. В силу этого стороны объективно заинтересованы в интеграции.

Интенсификации перехода восточноевропейских стран на более высокую стадию постиндустриального экономического развития является весьма сложной задачей, так как ее реализация предполагает продуманное комплексное преобразование всей системы формальных и неформальных институтов общества, влияющих на экономический компонент его развития. Опыт развитых стран говорит о том, что по мере движения к этой цели происходит расширение транзакционного сектора. Удельный вес транзакционного сектора возрастает по таким причинам, как углубление специализации и разделения труда; научно-технический прогресс, сопровождавшийся увеличением размера фирм; усиление роли государства.

Следовательно, по мере расширения

рынка значение затрат по спецификации и правовой защите контрактов возрастет. На смену личному обмену между хорошо знающими друг друга контрагентами приходит обезличенный обмен, требующий детального определения условий сделки и разветвленных механизмов правовой защиты. Вследствие большого товарного разнообразия и ослабления личных контактов экономические агенты увеличивают свои расходы на поиск и обработку рыночной информации.

Использование капиталоемких технологий оправдано только при достаточно значительных масштабах производства, что требует ритмичного поступления сырья и материалов и налаженной системы сбыта. Сокращение издержек связано с переходом к крупным организациям. Благодаря этому больший поток трансакций будет осуществляться не только через рынок, но и непосредственно внутри фирм. Также на стадии перехода на более высокий уровень развития нельзя допускать повышения стоимости трансакционных услуг, если это повышение не перекрывается экономией на издержках производства и в результате научно-технического прогресса. Государство может затормозить процесс развития вследствие установления неэффективных правил, регулирующих отношения собственности. Это приведет к удорожанию процесса обмена.

Специфика восточноевропейских стран состоит в том, что в Беларуси, где в государственном управлении сохранились многочислен-

ные элементы командной экономики, необходимо внедрение комплементарных рыночных институтов. В то время как в России и в Украине комплементарные рыночные институты нужно приспособить к базовым институтам институциональной матрицы. Причем и в том и в другом случае главная проблема институциональных преобразований – адаптация заимствованных экономических институтов к базовым идеологическим институтам.

Литература

- 1 Бьюкенен Дж. Расчет согласия: Логические основания конституционной демократии” (в соавторстве с Г. Таллоком; 1962). – М., 1997.
- 2 Milgrom P., Roberts J. Bargaining costs, influence costs, and the organization of economic activity. – In: Perspectives on positive political economy. Ed. by J.E. Alt and K.A. Shepsle. Cambridge, 1990.
- 3 McManus J. The costs of alternative economic organization // Canadian Journal of Economics, 1975, v. 8.
- 4 В.В. Кириенко, Менталитет современных восточных славян как индикатор российско-украинско-белорусских интеграционных процессов. Режим доступа: http://npoles.narod.ru/gaz_arh/g_2_2.htm, 11.05.2010.

Статья поступила в редакцию 20.06.2011