УДК 336+342.5

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

С.В. Попов

Popov S.V. Economical analysis of the state power. The system and structure of the power is characterized. The definition of the institute of power is formulated. The role of the power in the economy is investigated. The role of transaction expenses in the analysis of the efficiency of the activity of the state is identified.

Власть представляет собой базовую характеристику любого человеческого сообщества. Без власти не может быть и самого человека и человеческого общества, поскольку само возникновение человека, его выход из животного или стадного состояния теснейшим образом связаны с укрощением отдельных природных задатков, подчинением индивидуалистических и агрессивных устремлений отдельно взятого индивида интересам сформировавшейся социальной жизни, интересам общины.

Любое общество невозможно представить себе без той или иной формы власти. С этим феноменом мы встречаемся почти во всех сферах жизни людей. Большинство исследователей придерживается того мнения, что лишь власть, осуществляемая государством, его институтами и должностными лицами, является политической. При таком понимании особенность государства в отличие от других общественных организаций состоит в том, что оно выступает главным и единственным носителем политической власти.

Власть предполагает господство и доминирование одного человека над другим или государства над своими гражданами. Она всегда содержит в той или иной форме элемент принуждения, которое в тоталитарных и авторитарных государствах принимает крайние и жестокие формы. Это определяется недостаточностью одних только средств поощрения и порицания в деле поддержания социального порядка в обществе.

Государство, даже самое демократическое, представляет собой во многих отношениях механизм принуждения, насилия над людьми. Разумеется, в рассматриваемом здесь контексте речь идет прежде всего о политической власти, которая получает свое реальное выражение в государственной власти, предполагающей комплекс взаимоотношений между гражданами, обществом и самим государством. В этом плане государство представляет собой политическую организацию общества, наделенную комплексом властных прерогатив [1].

Поэтому государственную или политическую власть иногда называют публичной властью, поскольку она действует от имени всего общества и отстаивает интересы всего общества.

Любопытны суждения А.И. Елистратова (1911 г.): «Организуя общество, государственная власть не ставляет незатронутой ни одной стороны общественной жизни, ни одного сколько-нибудь значащего уголка

этой жизни. В те или иные отношения с правящей властью мы по необходимости вступаем на каждом шагу, – даже, может быть, и тогда, когда и сами этого не замечаем. Посылая по почте письмо, отправляя телеграмму, мы тем самым завязываем отношения с правящей властью. Говорим по городскому телефону – и уже входим в известные отношения с государственной властью, так как город так же, как и правительственные учреждения, – орган государственного управления. Эта бесконечная цепь отношений с правящей властью захватывает нас, когда мы садимся в трамвай, – и даже более того; когда мы просто идем по улице, по полосе земли, принадлежащей городу или вообще государству. И тогда когда вы, быть может, и совсем не хотели бы вступать в какие-либо отношения с государством, вы вынуждены вступать в эти отношения. Публичные интересы, которые преследует государство, заставляют его интересоваться вашим передвижением, поведением, вашим взаимным общением друг с другом. И я своей публичной речью и вы своим пребыванием здесь вступаете в известные отношения с правящей властью...» [2].

К сожалению, в научном плане о системах и структурах власти пишется еще очень мало [См. напр.: 3, 4].

В широком смысле система власти – это единый комплекс представлений о власти, существующих властных отношениях и целостная совокупность организаций, учреждений и властных лиц, которые избираются или назначаются и через которые в данной стране осуществляется государственная власть во всех ее основных видах, на всех уровнях.

Рядом с этим понятием, а порой и как заменяющее его используется понятие «властная система»: 1) форма организации власти; 2) определенный порядок расположения органов власти, их взаимосвязи в действиях; 3) совокупность органов власти, однородных по своим управленческим принципам и законам и образующих единое целое.

Как составной структурный элемент иногда выделяют ту или иную подсистему власти – часть данной системы власти. В подсистемах такого рода могут оказаться конкретные взаимосвязанные органы исполнительной власти или местных, региональных властей, властей в какой-то сфере жизни (военных властей и т. д.).

Практически полезным оказывается и термин «комплекс власти», означающий совокупность лиц, органов, учреждений, обладающих соответствующими

полномочиями и компетенцией и объединенных общим предназначением.

Одной из ключевых категорий является близкая к понятию системы, но самостоятельная и существенная категория «структура власти» – организационное строение, внутреннее устройство системы власти во всем многообразии ее органов (элементов, звеньев, эшелонов), в их тесной связи, подчинении, соподчинении (координации, субординации), взаимодействии вплоть до взаимных помех в практике.

В этом же ряду, но рангом ниже находится категория «инфраструктура власти» – комплекс социально-политических и иных подструктур, на которых базируется власть и которые содействуют ее функционированию и развитию.

В их числе – общественные движения, политические партии, объединения, системы отбора и подготовки лидеров, средства массовой информации, органы политического маркетинга – разумеется, из числа тех, которые данной властью созданы, ей служат и не выходят из-под ее контроля. Оппозиционные организации в эту подструктуру не входят.

Институт государственной власти – власть как социальное, общественно-политическое явление, как важное, неотъемлемое звено, определяющий структурный элемент в жизни общества со всеми своими достоинствами, возможностями и недостатками, как нуждающаяся в постоянном анализе, развитии и усовершенствованиях система в общественном и государственном организме [5].

Институты государственной власти – важнейшие структурные образования, составляющие систему власти (властей) как целое (высшие, исполнительные, законодательные, судебные, контрольные органы и т. д.) [5].

Основу для анализа роли власти в экономике заложила неoinституциональная теория, и, прежде всего, работы Р. Коуза, являющиеся составной частью «империалистического» течения экономической науки.

Неoinституционалисты, вслед за Беккером, стали рассматривать экономическую теорию как универсальную науку о выборе и, тем самым, расширили ее предмет, а вернее, наделив смежные социальные науки своим методом, лишили ее собственного предмета: «Если созданные экономистами теории (по крайней мере микроэкономические) представляют собой по большей части определенный подход к изучению факторов, от которых зависит выбор (а я думаю, что так оно и есть), совершенно ясно, что они могут быть использованы для анализа выбора в других областях, в том числе в юриспруденции и в политике. В этом смысле у экономистов нет собственного предмета исследования» [6].

Первоначально потребность в экономическом анализе власти стала очевидной по отношению к фирме – направление подобному анализу дала статья Рональда Коуза «Природа фирмы» (1937) [6, 7]. Значение вклада Коуза состоит в том, что он, обратив внимание на противоречие между предпосылками экономической науки, построенной на принципах методологического индивидуализма, и существованием административной координации экономической деятельности, предполагающей насилие и подчинение, предложил аналитические инструменты для разрешения этого противоречия.

Экономическая наука до Коуза предполагала, что координация наилучшим образом осуществляется с помощью свободного рыночного взаимодействия индивидуальных экономических агентов. В то же время, существуют фирма и государство, координирующие экономическую деятельность с помощью бюрократической власти. Наличие подобной координации не отрицается, но и не объясняется, как мы видели, представителями основного направления экономической науки, что заставляет Коуза задаться вопросом: «как объяснить необходимость такой организации, раз принято утверждать, что координацию следует предоставить механизму цен?» [6].

Ответом на данный вопрос Коуз считает существование издержек функционирования рынка или транзакционных издержек – когда они высоки, рынок вытесняется организацией, рост которой ограничивается внутриорганизационными затратами. Следовательно, индивид может преследовать свои цели двумя способами: путем обмена или путем объединения с другими индивидами. Предложенный Коузом аналитический инструмент – транзакционные издержки – позволяет сравнивать рыночную координацию и координацию при помощи власти. Поэтому аппарат неoinституциональной теории, созданный для анализа внутрифирменной организации, применим также и для анализа организации государственной власти, тем более что государство, с точки зрения этой теории, «в определенном смысле представляет собой сверхфирму (но очень особого рода), поскольку оно способно влиять на использование факторов производства с помощью административных решений» [6].

Понятие транзакционных издержек используется в неoinституциональной теории для анализа эффективности деятельности государства и оправдания самой необходимости такой деятельности, поскольку позволяет по-новому сформулировать проблему внешних эффектов.

Как доказывает «теорема Коуза», сформулированная Стиглером на основе статьи Коуза о проблеме социальных издержек (1960), при отсутствии транзакционных издержек функции государства ограничиваются защитой прав собственности, а задача интернализации внешних эффектов может быть решена на основе добровольного частного соглашения индивидов. Отсюда следует, что наличие транзакционных издержек заставляет индивидов использовать те или иные организационные формы: объединившись, индивиды могут самостоятельно решить порожденные наличием транзакционных издержек проблемы при помощи добровольных организаций или этических систем, однако там, где необходимо властное принуждение, используется государство или фирма.

Обоснование государственной власти, исходя из экономических интересов индивидов, не является новацией неoinституциональной теории, а прослеживается в западной политической философии с Нового времени и принадлежит, как это было показано выше, в частности, Дж. Локку. Данный аспект концепции Локка отмечает также П. Козловски, ссылаясь на Л. Дюмона и Б. Макферсона: «Ассоциация и экономический интерес приходят на смену господству и политической силе в деле защиты собственности. Государство превращается в трест, верность которому со сто-

роны индивидов проистекает из их собственных потребностей, в своего рода «акционерное общество, акционерами которого стали все люди, обладающие собственностью» [8]. Возможен и другой подход к сопоставлению государства с «фирмой», поскольку индивидов можно рассматривать не только как ее «акционеров», но и в качестве «клиентов» государственного руководства.

Именно в зависимости от того, какой из двух представленных подходов используется, в современной экономической науке можно выделить следующие направления анализа государственной власти [9]: с точки зрения интересов индивидов в общественном выборе и с точки зрения интересов группы, контролирующей государственный аппарат. Первый подход представляет «контрактная» (договорная) теория Дж. М. Бьюкенена, дающая абстрактное экономическое обоснование возникновения государства и его теоретический идеал, а второй – «эксплуататорская» (принужденческая или грабительская) теория, развитая, прежде всего, Д. Нортон и М. Олсоном и освящающая с позиций неинституциональной теории функционирование государственной власти в условиях неполноты информации, ограниченной рациональностью и оппортунистическим поведением экономических агентов. Кроме того, отдельно необходимо выделить экономическую теорию бюрократии, особое значение которой определяется тем, что именно бюрократия является средством реализации решений, вне зависимости от того, приняты ли они коллективно или некой руководящей группой.

Одной из актуальных проблем российской экономики является высокий уровень административных барьеров при осуществлении хозяйственной деятельности. Административные барьеры в экономике – это установленные решениями государственных органов правила ведения определенной деятельности на рынке, соблюдение которых является обязательным условием ведения этой деятельности и при этом вводящие платежи за прохождение бюрократических процедур, причем, как правило, не поступающие в бюджет [10].

Существуют достаточные основания рассматривать административные барьеры как институт, поскольку институты рассматриваются как набор формальных и неформальных правил, подкрепленных обеспечивающим их соблюдение механизмом. Отдельные компоненты данного института создаются не только осознанно на основе предвидимых группой (или группами) специальных интересов распределительных последствий, но и как побочный результат существующей практики институциональных изменений, отражающих взаимодействие между организациями по поводу поддержания и изменения системы правил и/или механизмов, обеспечивающих их соблюдение. Тем самым устранение того или иного набора формальных правил как наиболее заметного компонента административного барьера вовсе не обязательно разрушает основание для воспроизводства данного барьера в «новой редакции».

Логика и идея создания административных барьеров содержится в модели государства Олсона – Мак-Гири [11]. В ней государство рассматривается как «стационарный бандит», который контролирует определенную территорию. Результатом данного контроля является доход, который получает «стационарный бандит».

В этом случае максимизация дохода «стационарного бандита» будет сопряжена со следующими действиями:

- установление правил игры и соответствующих им прав собственности, ограничивающих размывание налоговой базы в результате осуществления вынужденного обмена между живущими на данной территории людьми;
- выбор структуры налогов и способа их сбора, позволяющих сэкономить на издержках измерения налоговой базы и других аспектах налогового администрирования, но вместе с тем сохраняющих стимулы для производства стоимости;
- создание издержек для потенциальных конкурентов посредством дискриминации, периодической или эпизодической, частичной или полной экспроприации и т. п.

Таким образом, третий элемент модели является, в свою очередь, предпосылкой формирования административных барьеров развития конкуренции, предопределяет создание неэффективной институциональной среды для рыночной аллокации ресурсов. В данном случае, если стимулирующие производство стоимости правила приводят к изменению переговорной силы не в пользу установившего их «стационарного бандита», то возникает риск экспроприации права на создание, интерпретацию и обеспечение соблюдения правил его внутренними конкурентами.

Согласно подходу, нашедшему отражение в предложениях Правительства РФ по дебюрократизации, административные барьеры группируются в соответствии с этапами открытия дела и ведения бизнеса по трем блокам: барьеры входа предприятий на рынок – лицензирование, разрешение, регистрация, согласование проектной документации; барьеры, связанные с допуском товаров на рынок – сертификация, идентификация, маркирование; барьеры, связанные с текущей деятельностью – инспекции, контроль и надзор, включая лицензионный надзор, делопроизводство, документооборот, соблюдение многочисленных форм обязательной отчетности.

Таким образом, административные барьеры возникают, как правило, в следующих случаях:

- при получении доступа к ресурсам и правам собственности на них (регистрация предприятия, регистрация изменений в статусе предприятия, его уставных документах, получение права на аренду помещения, доступ к кредитам, лизингу оборудования и т. п.);
- при получении права на осуществление хозяйственной деятельности (лицензирование деятельности, регистрация товаров, сертификация товаров и услуг и т. п.);
- при текущем осуществлении хозяйственной деятельности (санкции за нарушения установленных правил, согласование принимаемых решений с контролирующими организациями, получение различных льгот).

Подобный «барьерный» характер регулирования имеет ряд существенных негативных последствий для экономики.

Во-первых, он ведет к серьезным экономическим потерям общества, как прямым, выражающимся в росте цен, так и косвенным, связанным с недопроизводством валового внутреннего продукта из-за неэффективного использования ресурсов.

Во-вторых, барьеры не решают тех проблем, ради решения которых они, собственно, и создаются, при этом затрудняя использование иных, более эффективных методов государственного регулирования.

В-третьих, «барьерный» характер экономики создает благоприятную почву для рентоориентированного поведения и коррупции государственных чиновников и связанных с ними коммерческих структур, вовлеченных в «барьерный» бизнес.

Экономические потери общества от существования административных барьеров ведения хозяйственной деятельности складываются из двух составных частей:

- транзакционных издержек, связанных с необходимостью преодоления барьеров, значительная часть которых трансформируется в потери населения за счет роста розничных цен – прямые потери;

- снижения эффективности использования имеющихся ресурсов и недопроизводства стоимости (наличие административных барьеров существенно затрудняет вход на рынок, прежде всего для малого и среднего бизнеса, что ведет к снижению уровня конкуренции и, соответственно, общей эффективности экономики) – косвенные потери.

Прямые потери возникают из-за официальных и теневых выплат, которые вынуждены осуществлять хозяйствующие субъекты для формального выполнения правил, устанавливающих административные барьеры.

Эти выплаты по своей экономической природе представляют разновидность транзакционных издержек, поскольку представляют собой не плату за ресурсы как таковые, а плату за право пользования ими [12].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Шамхалов Ф.М.* Государство и экономика: Основы взаимодействия. М., 2000. С. 154.
2. *Елистратов А.И.* Административное право. М., 1911. С. 5-6.
3. *Ефимов В.И.* Система государственной власти. М., 1994. С. 98.
4. *Решетников Ф.М.* Правовые системы стран мира: справочник. М., 1993. С. 52.
5. *Халипов В.Ф.* Энциклопедия власти. М., 2005. С. 269.
6. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М., 1998. С. 102.
7. *Природа фирмы* / под ред. О.И. Уильямсона и С.Дж. Уинтера. М., 2001. С. 88.
8. *Козловски П.П.* Общество и государство: неизбежный дуализм. М., 1998. С. 158.
9. *North D.* Structure and Change in Economic History. N. Y., 1981. P. 77.
10. *Аузан А., Крючкова П.* // Режим доступа: <http://www.inp.ru>. Загл. с экрана.
11. *McGuire M.C., Olson M.* // J. of Economic Literature. 1996. V. 34. P. 65-70.
12. *Тамбовцев В.Л.* // Режим доступа: <http://www.inp.ru>, Загл. с экрана.

Поступила в редакцию 17 марта 2006 г.