

# К ВОПРОСУ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА\*

М. Ю. Малкина

*Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского*

В статье государство рассматривается с трех позиций: как некая «национальная идея», как организационная структура и соответствующий ей механизм и как «бюро», то есть деятельность людей, наделенных властью. Государство является целостным, сложенным, надежно работающим механизмом, находящимся на службе общества, когда оно формируется по принципу соподчинения трех уровней. Их неадекватность друг другу, диссонанс в развитии порождает своеобразную «дуальность» российского менталитета, в котором сочетается признание необходимости усиления ведущей роли государства и негативное отношение к произволу чиновников. Проведенное исследование природы современного российского государства показывает, что в настоящее время сформировался асимметричный, неявный, избирательный, персонифицированный контракт государства и общества. В этих условиях неформальное взаимодействие представителей государства и бизнеса нередко более продуктивно для обеих сторон, хотя в целом наносит вред обществу. Кроме того российское государство в большей степени является перераспределяющим, нежели производящим, что дает его представителям еще большую власть над обществом.

Одним из наиболее сложных и дискуссионных вопросов в экономической теории является определение природы и функций государства в современной рыночной экономике. Эта проблема не может иметь универсального решения, потому что различные государства находятся на разных стадиях развития, имеют собственную систему национальных институтов, сформировавшихся в процессе эволюционного отбора, а траектории их дальнейшей эволюции зависят не только от политической воли масс или настроений харизматических лидеров, но и от предшествующего пути развития (path dependence).

С нашей точки зрения, государство в экономике можно рассматривать в трех аспектах. Иными словами, есть три «среза», три «уровня» государства.

**Первый аспект.** Государство — это некая *национальная идея*, некий «идеальный образ», который присутствует в общественном сознании, то есть в представлении того или иного народа. Этот образ наделен своими собственными уникальными характеристиками, вобравшими в себя менталитет и исторический опыт народа, населяющего данное пространство.

Представление о государстве как «идеальном образе» в значительной степени согласует-

ся с концепцией институциональных матриц С. Г. Кирдиной, которая выделяет два типа относительно устойчивых институциональных образований (X и Y матрицы) с соответствующим набором базовых и комплементарных экономических, политических и идеологических институтов. В то же время изучение государства как «национальной идеи» требует идентификации не только общих, но и специфических характеристик внутри выделенных типов, а также выявления степени, в которой соотносятся базовые и комплементарные институты в каждом конкретном образовании. Применительно к российскому государству эта проблема существенным образом раскрыта в концепции раздаточной экономики О. Бессоновой.

Государство как «русская идея» является отражением особенностей русского менталитета и исторической памяти российского народа. В контексте нашего исследования особое значение приобретают две важные характеристики «идеального типа» российского государства.

Во-первых, российскому народу исторически свойственно упование на государство, патернализм. Для этого существует несколько оснований. С одной стороны, закрытость, замкнутость, самодостаточность российской экономики сама по себе определяет главенствующее значение внутренних связей и требует координации из единого центра. С другой стороны,

© Малкина М. Ю., 2006

\* Работа выполнена при финансовой поддержке Международного научного фонда экономических исследований академика Н. П. Федоренко. Проект № 2005-063.

масштабность территории, нечеткость и расплывчатость границ, неоднородность развития порождает необходимость периодического «собираения» воедино, централизованного противостояния как внутренним центробежным тенденциям, так и периодической внешней угрозе.

Во-вторых, особенностью российского менталитета, наиболее отчетливо проявившейся в последнее время, является демонстративное неуважение к крупной частной собственности. Прудоновское изречение «собственность — кража» хорошо адаптируется российским сознанием. Само представление имеет длинные корни, способствуя периодическому воспроизведению революционной ситуации, да и недавняя история направлена на его подкрепление. Непрозрачность и конфликтность образования современной крупной собственности в России, вовлеченность (*involvement*) нынешнего поколения в процессы капитализации формируют надежную идеологическую почву для очередного пересмотра прав, приобретенных незаконным путем, позволяют государству осуществлять конфискации при идейной поддержке большинства населения. Должно смениться не одно поколение собственников, чтобы за ними закрепилось безусловное право на приобретенное имущество. Должны истечь все сроки давности по сомнительным сделкам с собственностью, чтобы это право закрепилось хотя бы в юридическом смысле.

Для того чтобы существующая в общественном сознании идеальная модель национального государства стала надежной основой для построения взаимоотношений власти и общества, необходимо соблюдение, по крайней мере, двух условий. Во-первых, эта модель должна быть общепризнанной либо же быть авторитарной, навязанной обществу властной группировкой. Иными словами, должно присутствовать добровольное или вынужденное согласие в обществе относительно ее базовых характеристик. Во-вторых, должен существовать эффективный механизм выявления общественных предпочтений, в том числе относительно объема тех или иных общественных благ. Как показывают современные западные исследования, даже в условиях развитых демократических режимов ни прямая, ни представительная демократия не дает надежного инструмента для идентификации и реализации общественных предпочтений

(парадокс Кондорсе, теорема Эрроу о невозможности, проблема «рационального неведения» — *rational ignorance* и пр.). В российских условиях обе проблемы — отсутствие политического консенсуса в обществе и трудность выявления общественных предпочтений вследствие неразвитости социально-политических институтов — усиливают друг друга и обеспечивают отрыв «идеальной модели» российского государства от реального, функционирующего, государства.

**Второй аспект.** Государство — это некая *организация*, представляющая собой совокупность конкретных структур, наделенных соответствующими правами и обязанностями, предписанными им функциями. В данном аспекте государство рассматривается как обезличенный механизм взаимодействия с обществом, набор легитимных инструментов регулирования экономики.

Государство-организация является источником формальных институтов в обществе, которые могут возникать несколькими способами: посредством формализации неформальных правил, воспроизведения национального исторического аналога, инициативного институционального проектирования, в том числе через «освоение» правил, создания агрессивной альтернативы «институциональной ловушке», импорта из более развитых экономик. В каждом последующем перечисленном случае степень несоответствия, неадаптивности новых правил увеличивается, усиливается напряженность институциональной среды, но и эффект от их присутствия должен быть существенно выше — как положительный, так и отрицательный. В случае с импортом институтов возникает также диссонанс между «государством-организацией» и «государством-идеей». Импорт института может привести к двум исходам, уже получившим разные названия в российской экономической науке: трансплантации института (его приживлению) и имплантации института (его отторжению).

**Третий аспект.** Государство — *бюро*, аппарат чиновников, людей, наделенных властью, то есть «*персонифицированное государство*».

В данном контексте государство рассматривается как источник неформальных правил в обществе, и для этого существуют свои объективные предпосылки. Формальные институты и структуры не могут быть жесткими. Для того

чтобы нормально функционировать, они должны обладать определенной степенью гибкости. Возникающие ниши собственно и заполняются неформальными институтами. В то же время излишняя гибкость институтов также затрудняет процесс принятия решений, снижает его эффективность, что известно как «парадокс Шэкла» (Shackle Paradox). Можно согласиться с проф. Ж. Сапиром, что существует некая оптимальная гетерогенность системы.

Люди, принимающие решения внутри организационных структур, также обладают некоторой степенью свободы. В иерархических системах эта степень выше на более высоких уровнях организации. Она позволяет осуществлять оперативную подстройку системы к непрогнозируемым внешним шокам и внутренним возмущениям. Однако эта свобода может использоваться иначе — для создания внутри формальных правил-«оболочек» полуформальных правил-«рабочих адептов», нацеленных на решение частных интересов. Основоположник современной теории институциональных изменений Д. Норт писал: «Институты не обязательно — и даже далеко не всегда — создаются для того, чтобы быть социально эффективными; институты или, по крайней мере, формальные правила, создаются скорее для того, чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил» [1, с. 33].

Описывая отличия бюрократического управления от рыночного, один из основоположников неоавстрийской школы, ярый сторонник либерализма Людвиг фон Мизес в своей классической работе 1944 года «Бюрократия» выделял важную особенность принятия решений в общественном секторе экономики — отсутствие достоверного механизма оценки эффективности принятых решений. Он утверждал, что это генетическое свойство бюрократии предопределяет ее природу. «Бюрократическое управление — это метод, применяемый при ведении административных дел, результаты которых не имеют денежной ценности на рынке» [2, с. 22]. «Бюрократическое управление — это управление такими делами, которые невозможно контролировать при помощи экономических расчетов» [2, с. 23]. Мизес писал о том, что «отсутствие критериев, которые могли бы безусловным образом подтвердить успех или неудачу при исполнении служебных обязанностей, создает неразрешимые проблемы. Это убивает амби-

ции, уничтожает инициативу и стимулы делать больше необходимого минимума. Это заставляет бюрократа следить за инструкциями, а не за материальным и реальным успехом» [2, с. 26]. Однако, на наш взгляд, есть и другая сторона той же медали, которую Мизес в условиях наступления тоталитарных режимов разглядеть просто не мог. Сложность выявления связи между усилиями бюрократа и результатами его деятельности создает в неразвитых демократических режимах благоприятную среду для манипулирования решениями в дозволенных границах свободы и избежания ответственности. Пассивный бюрократ, минимизирующий усилия для выполнения служебных обязанностей или вовсе практикующий оппортунизм по отношению к обществу, и активный бюрократ, максимизирующий личную выгоду от несовершенных институтов, выступает в роли двуликого Януса. Административная волокита и бюрократическое институтотворчество, в том числе направленное на создание общественных квазиблаг (всякого рода справок, инструкций и т.д.), становятся своего рода субститутами его деятельности. Однако не стоит сгущать краски по поводу разнонаправленности интересов бюрократа и интересов общества. Среди государственных служащих нередко встречаются люди, выбравшие этот вид деятельности по призванию. Возможно, это люди особого психологического склада: например, такие, для которых необходимость проявления инициативы является фактором тягости труда; или такие, которые ощущают себя более комфортно в условиях жесткой организации.

Три аспекта государства, описанные нами, вполне соответствуют трем типам поведения личности во власти. По Дж. Бьюкенену, все политики делятся на три группы: 1) идеологизированные, для которых власть важна как инструмент претворения в жизнь значимой идеи, для них работа в качестве законодателя является способом служения обществу; 2) деидеологизированные, для которых представляет интерес сама работа в государственных органах власти, и она рассматривается как альтернатива другим видам деятельности; 3) коррумпированные, для которых власть является средством достижения личного финансового результата. Нетрудно заметить, что в каждом из этих типов по сути реализует себя тот или иной аспект государства. Действительно, для идеологизиро-

ванных политиков государство — это прежде всего «национальная идея», для деидеологизированных государство — это совокупность управленческих структур с предписанными функциями, для коррумпированных государство — это способ извлечения и присвоения политико-экономической ренты.

Признание тройственной сущности государства означает неправомерность его рассмотрения исключительно в качестве источника формальных правил игры: государство в его взаимодействии с обществом и бизнесом создает большую часть неформальных институтов. Результат этого взаимодействия зависит как от степени сочетания формальных и неформальных правил, так и от способа их взаимного влияния. Три аспекта государства, по сути, предполагают его анализ с позиции трех основных философских подходов: объективно-идеалистического, диалектико-материалистического и субъективно-идеалистического.

Государство является целостным, слаженным, надежно работающим механизмом, находящимся на службе общества, когда оно формируется по принципу соподчинения: от общественного и в то же время абстрактного понимания государства как «идеального образа» к формированию государства как структуры и механизма и к соответствующему поведению людей в этой структуре.

В развитых странах «идеальная модель» государства достаточно консервативна, что обеспечивает устойчивость каркаса, на котором воздвигаются другие уровни государства. В этих странах удалось не только привести в более-менее надлежащее соответствие первый и второй уровень, но и в значительной степени развить второй уровень, в эволюции которого прослеживается преемственность, связь времен. Он выступает своего рода буфером между первым и третьим уровнями, защищающим общество от отдельных личностей, приходящих во власть. Что касается последнего уровня государства, оппортунистическое поведение законодателей и чиновников является проблемой не только развивающихся экономик, но и развитых, о чем свидетельствуют многочисленные исследования в рамках теории общественного выбора.

Совсем другое положение дел в России: первый и второй уровни слабо соответствуют друг другу. Это объясняется, с одной стороны, про-

изошедшей коренной ломкой идеи, которая в общественном сознании раздвоилась, с другой стороны, дискретностью, неоднородностью самого институционального пространства. В России второе звено является наиболее подвижным, поэтому между государством как «идеей» и государством как «личностью во власти» отсутствует жесткий связующий блок. Это во многом объясняет дуальность российского менталитета, которая проявляется на всех уровнях. Достаточно взглянуть на перечень принципов построения взаимоотношений государства и бизнеса [3], выдвинутых в программе Президента Российской Федерации еще в начале 2000 г.: 1) «равноудаленность» государства от всех группировок бизнеса; 2) деполитизация взаимоотношений между государством и бизнесом; 3) «прозрачность» бизнеса для государства; 4) восстановление ведущей роли государства; 5) корпоративизация — включение союзов предпринимателей в систему взаимоотношений государства с бизнесом. Анализ их невольно наводит на мысль о том, что четвертая задача явно выбивается из общего контекста, она как бы вообще «из другой оперы». Действительно, все другие задачи относятся к третьему уровню государства в нашей схеме, к государству функционирующему, и нацелены на создание в России правового, гражданского общества. А «восстановление ведущей роли государства» — это проблема первого уровня, где государство рассматривается как «национальная идея». Весьма сомнительна сама возможность эффективной дебюрократизации государства, претендующего на главенствующие позиции в обществе. Обнаруженная нами дуальность курса во многом предопределила события 2000—2005 годов. В этот период государству удалось осуществить колоссальную реформу дерегулирования и одновременно «закрутить гайки» в отношении излишне претенциозных представителей крупного бизнеса, проведя показательное дело ЮКОСА. Деформализация взаимоотношений бизнеса и чиновничества развязала руки последнему, который удачно заполнил образовавшийся вакуум неформальными институтами.

То же двоемыслие можно обнаружить и в отношении обычных российских граждан к государству. Так, проведенный в России в 2005 году Институтом социологии РАН совместно с немецким Фондом им. Ф. Эберта социологический опрос на тему «Бюрократия и власть в

новой России: позиция населения и оценки экспертов», обнаружил, что «...опрошенные... не видят связи между государством и бюрократией. Если «государство» для россиян некая сверхценность и его цель — блюсти общественные интересы, то на понятие «чиновничество» у простых смертных выявлена стойкая «аллергия». Характерно, что «государственный служащий» вызывает у людей значительно больше симпатий, чем чиновник и тем более бюрократ. Преобладающими характеристиками бюрократов в глазах российской общественности, согласно опросу, оказались: безразличие к государственным интересам (48,5 %), непорядочность, нечестность, неразборчивость в средствах (47,6 %), рвачество, стремление к легкой наживе (46,9 %), безжалостность, неуважение к людям (37,9 %). Интересен также вывод, что «...основную ответственность за ситуацию в стране люди возлагают на Президента и подконтрольные ему федеральные власти. Глава государства, по мнению россиян, контролирует и бюрократию. Вторым надзирателем за чиновничеством опрошенные «назначили» СМИ» [4].

От выявления тройственной сущности государства логичен переход к типологии государств в экономике. По механизму взаимодействия с обществом, с точки зрения равноправия сторон, существуют два типа государства, выделенные еще Д. Нормом: контрактное и эксплуататорское.

Теория *эксплуататорского государства* восходит к концепции государства-Левиафана Т. Гоббса, далее она получила развитие в теории государства как аппарата классового насилия К. Маркса, в последующем воспроизведена в концепции государства — «оседлого бандита» М. Олсона. Ее современной версией является концепция *вертикального контракта* государства и общества, в котором инициатива «заключения» договора принадлежит верховной силе, а сам контракт заключается между зависимыми людьми и делающей рациональный выбор (в пользу максимизации долгосрочного дохода) верховной силой.

Теория *контрактного государства* берет свое начало от теории естественного договора Дж. Локка — Ж.-Ж. Руссо, в XX веке она развивалась в теории консенсусной демократии Дж. Бьюкенена. Ее современной версией является концепция *горизонтального контракта*, в котором государство возникает благодаря инициативе снизу, по доброй воле его «учредителей», также рационально передающих часть своих функций институту, стоящему над обществом и охраняющему заведенный естественный порядок, формализующему неформальное установление. Это изначально подразумевает контроль со стороны общества за создаваемым социальным институтом. По словам А. Н. Олейника, «заключая «социальный контракт», гражданам становятся своеобразной «четвертой стороной», метагарантом ... в обычных сделках: они следят за деятельностью государства как «третьей стороны»...» [5, с. 568].

Теория контрактного государства удачно соединена с элементами теории эксплуататорского государства в учении Д. Норта, где государство рассматривается как организация со сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, всеобщий гарант обмена и в то же время как дискриминирующий монополист. «Правитель действует как *дискриминирующий монополист*, предлагая различным группам избирателей защиту и справедливость или, по крайней мере, снижение внутреннего беспорядка и защиту прав собственности, в обмен на уплату налогов. Поскольку группы избирателей имеют различные издержки альтернативного выбора и способность отстаивать свои интересы перед правителем, между последним и отдельными группами избирателей складываются разные отношения» [1, с. 70].

В контрактной теории государства общество выступает в качестве принципала, а государство — в качестве агента. Ненадлежащее исполнение агентом своих обязательств расценивается как оппортунистическое поведение. В теории эксплуататорского государства, наоборот, принципалом выступает государство, а агентом — общество, которое склонно к оппортунистическому поведению.

Тестируя российское государство на предмет его контрактности, можно сформулировать следующее положение: между российским государством и обществом сформировался вертикальный контракт со следующими характеристиками.

Во-первых, это контракт *асимметричный*. В нем заложено изначально неравноправие сторон: неравновесие, или диспаритет, прав и обязанностей. Правами в России обладает, главным образом, государство в лице его представителей, а обязанности вменены, прежде всего, бизнесу,

который в последнее время все больше призывают к социальной ответственности.

Во-вторых, это контракт *неявный*. В нем отсутствует четкое закрепление прав собственности, происходит периодическое размывание правил игры. Этому в немалой степени способствует асимметрия информации, которой располагают взаимодействующие стороны, отсутствие надежных механизмов контроля за деятельностью государства и трудность консолидации общества.

В-третьих, это контракт *избирательный*. Не-прозрачность и незащищенность прав собственности создают условия для манипулирования государством уровнем контроля и поддержки того или иного бизнеса. Российское государство — дискриминирующий монополист — применяет избирательные стимулы и избирательную ответственность, избирательные санкции по отношению к различным бизнес-структурам и даже отдельным представителям бизнеса. В силу этого контракт государства и общества в России является сильно персонифицированным. Особенностью современной России является то, что неформальное взаимодействие бизнеса с государством нередко более продуктивно для представителей обеих сторон, хотя в целом приносит вред обществу.

С точки зрения двух направлений теории государственных финансов, признающих основной аллокационную или дистрибутивную (перераспределительную) функции государства, можно выделить два других типа государства — государство *производящее* и государство *перераспределяющее*.

Под перераспределительной функцией государства понимается его участие в распределении ресурсов с целью достижения Парето-оптимальности, что реализуется, в частности, через введение корректирующих налогов и корректирующих дотаций. Наибольшего развития перераспределительная трактовка государства достигла в теории государственных финансов А. С. Пигу — Дж. Мида.

Аллокационная функция государства предполагает аккумуляцию им необходимых ресур-

сов для производства чистых общественных благ. Впервые эта идея четко прозвучала в работе К. Викселя (1896). В последующем она была развита в работах Дж. Бьюкенена и теории государственных финансов Р. Масгрейва. Некий симбиозный вариант двух теорий представлен в концепции государства Арансона—Орде-шука (Aranson, Ordeshook), где общественные блага являются побочным результатом основной, перераспределительной, деятельности государства.

Современное российское государство является в большей степени перераспределяющим, нежели производящим. Об этом свидетельствуют, в частности, мощные встречные бюджетные потоки, большой удельный вес Фонда Финансовой Поддержки Регионов и других фондов, образуемых на базе бюджета. Вертикальный контракт в сочетании с перераспределительной природой российского государства сформировали монстра, обладающего большой властью в обществе.

Государство в современной России выступает в качестве генератора институциональных изменений, когда оно способствует инновационному развитию, формализации и деполитизации отношений с бизнесом, заявляет о своем намерении равно удалиться от него и вести корпоративный диалог. В то же время персонифицированное государство, обросшее неформальными сетями, становится тормозом этих институциональных изменений.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.
2. Мизес Л. фон. Бюрократия (главы из книги) // Бюрократия. Черная книга. Статьи, очерки, интервью, памфлеты. Под общ. ред. Ю. В. Кузнецова. — М.: АСП-СТАР, 2003.
3. Зудин А. Бизнес и государство при Путине: становление новой системы взаимоотношений. — Русский журнал. 2000. 18 дек.
4. Романчева И. Россиян не волнует коррупция. — Взгляд. Деловая газета. 1 нояб. 2005 г., <http://www.vzglyad.ru/politics/2005/11/1/11509.html>.
5. Институциональная экономика: учебник / под общ. ред. А. Н. Олейника. — М.: ИНФРА-М, 2005.