

ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА КАК ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ФУНДАМЕНТ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматривается эволюция раннего этапа теории общественного выбора, являющейся одним из основных составляющих теоретического фундамента нового государственного менеджмента. Выделяются уровни данной теории, имеющие отношение к формированию экономической теории бюрократии. Оценивается влияние теории общественного выбора на инструментарий реформирования.

Ключевые слова: теория общественного выбора, экономическая теория бюрократии, новый государственный менеджмент, новая политическая экономия.

На протяжении большей части XX в. теоретической основой государственного управления в западных странах являлась веберианская модель. Вместе с тем во многом вследствие несоответствия бюрократической институциональной структур производства государственных услуг реалиям постиндустриализма в 1980-е гг. произошел переход от бюрократической модели к менеджеристкой, составившей сущность нового государственного менеджмента (НГМ) [1; 2]. В рамках данной статьи будет рассмотрен один из теоретических столпов НГМ, признаваемых большинством исследователей – теория общественного выбора (ТОВ). Наша задача заключается в характеристике релевантных с точки зрения государственного управления положений данной теории на микро-, макро- и мезоуровне, и в оценке влияния раннего этапа развития данной теории как на формирование теоретического фундамента и инструментария реформ, так и рассмотрение работ ее представителей как своеобразного триггера, подготовивших почву в обществе необходимости и даже неизбежности реформирования веберианской бюрократии.

Принципиальным отличием веберианской теории бюрократии от подходов в рамках ТОВ (модель У. Нiskanена и последующие ее модификации) считается присутствие в последней принципов методологического индивидуализма, а также применение элементов неоклассического функционального анализа. Благодаря функциональному анализу стало возможно использовать математический аппарат для рассмотрения поведения хозяйствующих агентов, опираясь при этом на модель «homo oeconomicus». В теории общественного выбора модель бюрократа отличается от идеалистического представления в подходе М. Вебера или же Р. Масгрейва – одного из разработчиков неоклассического подхода к рассмотрению общественного сектора. Такой подход предполагает отсутствие политической заинтересованности бюрократов, их абсолютную честность и следование стратегии «служения народа»¹. Вместе с тем реальность практики функционирования административного аппарата далеко отходила от данного типа поведения и мотивации бюрократов.

По данному поводу Ч. Роули пишет: «Ранние теории бюрократии формировались не на основе экономической теории, а из наивных социологических писаний Макса Вебера... который рассматривал высокопоставленных бюрократов как бескорыстных поставщиков и

¹ Дискуссия о различии поведенческих моделей бюрократии в неоклассической теории общественного сектора приводится, в частности, в [3].

проводников политики избранных правительств. Экономисты, наделенные ненасытным аппетитом выступать в роли короля-философа, посвятившие свои исследовательские программы разоблачению провалов капитализма и обладающие нескрываемым предубеждением в пользу социализма, были только счастливы опереться на веберовских «бесполох евнухов» для осуществления той политики, которую они проталкивали. Она, несомненно, должна была воплощаться беспристрастными и всеведущими правительствами, которые обязательно создадут избранные большинством политики» [4; 5].

Почва для критического рассмотрения бюрократии в вопросе об опровержении тезиса о политической нейтральности бюрократов и об их стремлении к реализации собственных интересов была подготовлена работами Л. Мизеса и Ф. Хайека. Однако в рамках неолитерализма не был представлен экономический анализ поведения бюро.

Другим автором, существенно повлиявшим на общественное мнение в вопросе критики бюрократии, стал С. Н. Паркинсон. Речь, в первую очередь, идет о его книге «Закон Паркинсона или в погоне за прогрессом», вышедшей впервые в 1958 г.² В ней в несколько саркастической форме представлена деятельность бюрократов и выдвинуто положение, получившее название «закон Паркинсона»: «количество служащих и объем их работы совершенно не связаны между собой» [6. С. 12]. Данное утверждение основывается на двух аксиоматических положениях: 1) чиновник увеличивает число подчиненных, а не конкурентов (находящихся с ним на одном уровне чиновников); 2) чиновники работают друг на друга. Автором было показано, что при желании чиновник может искусственно создать такой объем бумажной деятельности, который мультиплицирует задачи и число служащих, при этом масштаб управляемых объектов (Паркинсон приводит данные по британскому адмиралтейству и по колониальному ведомству) и, в конечном счете, социально значимой деятельности чиновников может даже уменьшиться. Рост числа чиновников британских министерств, по расчетам Паркинсона, за период с 1935 по 1954 г. составил в среднем 5,89 % в год. Хотя С. Паркинсон, по мнению С. Н. Смирнова, не учитывает тот факт, что технический прогресс усложняет объект управления и процесс роста бюрократии может быть объективно обусловленным [5. С. 116], влияние идей на переосмысливание общественного мнения по отношению к бюрократии, во всяком случае в Великобритании, нельзя недооценивать.

Заслуживает внимание и другое наблюдение С. Паркинсона, позже представленное и у Нисканена, относительно роста масштабов бюро в аспекте улучшения условий деятельности чиновников. Им сформулирован так называемый «третий закон Паркинсона», согласно которому «чем хуже здание – тем лучше дела у учреждения» и, соответственно, наоборот.

Значимым для оценки влияния работ С. Паркинсона на дальнейшие общественные дискуссии о «провалах бюрократии», на наш взгляд, является его тезис о взаимодействии бизнеса и власти. «Правительство, с точки зрения бизнесменов, некомпетентно, консервативно, продажно, медлительно и всегда только мешает. Промышленники, с точки зрения чиновников, эгоистичны, безжалостны, скупы, настроены непатриотично и антисоциально. Бюрократы убеждены, что сами они благородны, самоотверженны, преданы делу, трудолюбивы и высокоинтеллектуальны. Бизнесмены же, в свою очередь, считают себя людьми энергичными, смелыми, дальновидными, снисходительными к чужим просчетам и, что самое главное, безусловно честными» [6. С. 248].

Это объясняется тремя различиями между чиновниками и бизнесменами: 1) чиновники действуют в рамках национальных границ; 2) успехи бизнеса можно определить с точки зрения прибыли, чиновников лишь в случае смены власти (революции), и то не всегда, тем самым нет объективных критериев их деятельности; 3) бизнес руководствуется чисто экономической эффективностью, тогда как политики и чиновники учитывают внешние эффекты и социальную сторону решений («целый ряд факторов – военных, финансовых, религиозных, социальных, эстетических – и каждому из них придавать ровно столько значения, сколько он заслуживает, чтобы соблюсти баланс между желаниями людей и необходимостью» [6. С. 250–251]).

² На русском языке работы С. Н. Паркинсона были опубликованы, хотя и с отклонениями от оригинала. См.: [6].

Паркинсон также показал, что рост централизации способствует бюрократизации организации, сверхцентрализованная фирма губит всякую инициативу на периферии, ведет к росту бессмысленных отчетов.

В целом работы С. Паркинсона оказали большое влияние на дискуссию о бюрократии как в Великобритании, так и в других западных странах, предвосхитив такие аспекты ее критики со стороны представителей теории общественного выбора, как тенденция к максимизации бюджета, экономическую неэффективность бюрократии и необходимость жесткого общественного контроля за ростом государственных расходов. Тем самым была создана благоприятная почва для исследований Э. Даунса, Г. Таллока и У. Нисканена.

Первыми представителями ТОВ, рассматривающими феномен бюрократии с позиций максимизирующего поведения бюрократов, являются Г. Таллок и Э. Даунс. В вышедшей в 1965 г. книге Таллока «Политика бюрократии» использована модель «максимизирующего бюрократа», целью которого является карьерный рост.

Исследования раннего этапа (1957–1971 гг.) развития экономической теории бюрократии (ЭТБ) в рамках методологического поля ТОВ дали толчок к исследованиям вопроса о сущности и влиянии бюрократии на общество на разных уровнях³. С нашей точки зрения можно выделить следующие уровни изучения данного вопроса.

Наноуровень. В нем сделан акцент на изучение природы бюрократических организаций внутри «черного ящика» бюро. Данное направление начинается с классической работы Энтони Даунса «Inside Bureaucrasy» и анализируемых им типов бюрократов. Вместе с тем некоторые авторы поставили под сомнение единство целей внутри бюрократии, априорно предполагаемых У. Нисканеном в своем подходе. Подход на данном уровне можно считать междисциплинарным, поскольку в нем присутствуют элементы как психологии, так и социологии. Условно обозначим данный аспект исследования бюрократии в рамках ТОВ поведенческим.

Микроуровень. В данном случае речь идет о развитии первоначальной модели Нисканена с точки зрения методологии экономического империализма. Здесь рассматривается вопрос об оптимальности выпуска бюро и совершенствуются отдельные аспекты проблемы оптимальности. Наиболее известными из опубликованных на русском языке работ в данном направлении являются модификация изначальной модели самим У. Нисканеном, а также работы Бьюкенена – Бреннана. Необходимо также рассмотреть незамеченную отечественными источниками работу немецкого автора Ульриха Рёппеля «Экономическая теория бюрократии», опубликованную еще в 1978 г. [7]. В связи с широким использованием формального аппарата условно обозначим данный аспект исследования бюрократии в рамках ТОВ как математический.

Макроуровень. Здесь акцент сделан главным образом на нормативных аспектах использования выводов из модели Нисканена. Речь идет о создании механизмов, сдерживающих рост бюрократии и государственных расходов. Во многом благодаря эффекту храповика, фискальной иллюзии и другим явлениям, в 1960–1970-е гг. произошел бурный рост государственных расходов и вмешательства государства в экономику. Возврат к либеральным принципам минимального государства теоретически обосновывался в рамках такого раздела ТОВ, как конституционная экономическая теория. В связи со значительным влиянием политических факторов на формирование конституционных правил и макроэкономической, в особенности фискальной, политики, определяющей в конечном счете масштабы ресурсов, контролируемых бюрократией, условно обозначим данное направление как политико-экономическое.

Джеймс Бьюкенен трактует конституциональную экономическую теорию достаточно широко, предполагая, что она охватывает дисциплины, рассматривающие ограничения, в рамках которых субъекты решают проблему выбора.

Наиболее важным произведением начального этапа ТОВ была работа Э. Даунса «Экономическая теория демократии». В модели Даунса все участники ведут себя рационально. По-

³ Такой хронологический отчет раннего этапа развития ЭТБ в рамках теории общественного выбора мы определяем от момента выхода первых работ по данному вопросу Э. Даунса и до работы У. Нисканена «Bureaucrasy and Representative Government», вышедшей в 1971 г.

литики, избираемые гражданами, преследуют свои интересы, становясь своеобразными политическими предпринимателями, получая «политическую ренту». Характерно знаменитое высказывание Даунса: «Партии выступают с политической программой, чтобы выиграть выборы, а не выигрывают выборы, чтобы реализовать политическую программу». Граждане также поступают рационально, максимизируя свою полезность от участия в выборах исходя из действия так называемого «эффекта порога» (формулы Даунса) [8. С. 195–196].

Источником информации для политиков являются, с одной стороны, члены данной партии, с другой – группы интересов. Последние, утверждая, что они представляют интересы большинства, в действительности являются лишь лоббистами определенных групп или организаций. Поскольку выяснить полноценно пожелания всего народа для формулирования программы, с которой партия идет на выборы, дорого, а также сложно интерпретировать, то решения принимаются исходя из мнения экспертов из различных ближних и дальних кругов или тех представителей общества, которые активно выражают свое мнение.

Похожая ситуация складывается и для рационального избирателя. Вследствие неполноты и сложности информации для оценки различий между партиями (партийного дифференциала) избиратель может пользоваться только доступной ему информацией. Расходы на получение и обработку информации связаны прежде всего с альтернативными издержками использования времени. Для облегчения коммуникации между партиями и избирателями существует партийная идеология, которая, согласно Даунсу, представляет собой «вербальную картину идеального общества и важнейших средств, необходимых для построения такого общества» [9. Р. 93]. Избиратель делает свой выбор в большей степени не путем получения ответов на конкретные политические вопросы, а в соответствии с идеологическими симпатиями.

В другой значимой работе «Внутри бюрократии» (Inside Bureaucracy), а также в статье «Среда, мотивы и цели чиновников» [9; 10], рассматривающей, как следует из названия, мотивы поведения бюрократов, Э. Даунс ставит вопрос о неоднородности бюрократии. С точки зрения Даунса бюрократия отличается следующими признаками:

- 1) учреждения (бюро) большие (в общем можно сказать, что организация, в которой высшее руководство не знает более чем половину сотрудников, является большой);
- 2) большинство сотрудников заняты полный день и экономически зависят от организации;
- 3) подбор персонала и его продвижение, по меньшей мере частично, зависят от квалификации и производительности труда сотрудников;
- 4) большая часть продуктов организации не оценивается, в смысле добровольных трансакций, рынком [9. Р. 24].

Другие признаки бюрократии, которые были охарактеризованы М. Вебером, согласно Даунсу, являются производными от вышеназванных четырех. Принципиальное отличие от подхода Вебера состоит в том, что для Даунса на переднем плане тот факт, что результат деятельности бюрократов или бюро не оценивается рынком. В то время как веберовское определение бюрократии касается всех форм организации, Даунс и другие представители рассматривают бюрократию только в государственных учреждениях.

С позиций теории общественного выбора из такого подхода к бюрократии вытекает следующая проблема: вместо оценки результатов на рынке и финансирования из соответствующих финансовых источников результаты действий бюрократов оцениваются политическими принципами, которые, в свою очередь, распоряжаются средствами налогоплательщиков. Как правило, бюро обеспечиваются ресурсами, необходимыми для выполнения задач, установленных законодателями. Характерным признаком является отсутствие связи между доходами и расходами бюро.

Принцип методологического индивидуализма, характерный для ТОВ в целом, предполагает выведение поведения бюро как единицы микроэкономического анализа из поведения отдельных чиновников. Даунс, рассматривая различия в поведении чиновников, вполне допускает, что многие поступают на государственную службу, руководствуясь альтруистическими мотивами. Результаты деятельности бюро во многом зависят от конкретного бюрократического типа работников. Даунс выделяет пять типов чиновников: карьерист, охранитель, ревнитель, защитник и слуга государев (государственный муж). Каждый из них

действует исходя из разных мотивов, и это накладывает отпечаток на функционирование бюрократических организаций [11].

Даунс также описывает жизненный цикл бюрократических учреждений. Новые структуры возникают благодаря карьеристам и ревнителям, но теряют с течением времени динамику роста, демонстрируют все более консервативное поведение и растущее число «охранителей» в коллективе. Из этой логики Даунс делает вывод, что не все бюро преследуют цель максимизации бюджета; это во многом зависит от возраста учреждения и господствующего типа чиновников.

Сделав акцент на «наноуровень» бюрократических организаций, Э. Даунс не рассматривает поведение бюро по отношению к другим участникам экономической системы. Если принять во внимание также работы Г. Таллока, то были созданы условия для дальнейшего развития данного вопроса, осуществленного вскоре У. Нисканеном. Так, уже отмечаемый нами Ч. Роули пишет: «Каждый из этих критиков модели общественного интереса, сконцентрировал внимание на внутренней организации бюрократии и игнорировал внешнюю среду, в которой осуществляется деятельность бюрократии» [4]. Заслуга Нисканена в том, что он впервые подошел к анализу деятельности бюрократической организации (бюро) с позиций неоклассической микроэкономической теории. Конец 1960-х гг. в целом характеризуется активным наступлением «экономического империализма», когда с легкой руки Г. Беккера неоклассическая методологическая парадигма стала применяться к анализу ранее не исследованных со стороны экономистов явлений и институтов (семьи, преступлений и наказаний, образования и др.). Такой подход к анализу бюрократической организации в конце 1960-х гг. был совершенно новым. В то время бюрократия была областью исследования главным образом социологов и политологов. Это отмечает и У. Нисканен, подчеркивая, что библиография к статье Р. Бендикса «Бюрократия» в «Международной энциклопедии общественных наук» (International Encyclopedia of the Social Sciences) в качестве ссылок содержит 86 источников, две трети из них принадлежали перу социологов, оставшаяся треть – политологов [4. Р. 5]. «Поле битвы» за предметную область реформирования бюрократии возникнет и в 1980-е гг. при формировании повестки дня модернизации государственного управления в рамках нового государственного менеджмента.

Развитие экономического империализма, применение методологического индивидуализма и рационального выбора для анализа поведения бюро позволило Нисканену сформировать *экономический* подход к изучению бюрократии: «В этой книге, – указывает Нисканен в предисловии к своей работе “Бюрократия и представительное правление”, – я развиваю теорию “предложения” со стороны бюро, основанную на модели целевого поведения менеджера отдельного бюро». Аналогичным образом экономисты развили теорию спроса из модели выбора индивидуального потребителя и теорию (рыночного) предложения из модели преследующей прибыль фирмы. «Композитный» метод экономики, который развивает гипотезу о социальном поведении из моделей целевого поведения индивидов, контрастирует с «коллективистским» методом социологии, которая развивает гипотезу о социальном поведении из моделей ролевого поведения обобщенных идеальных типов. Индивидуальный потребитель, предприниматель или, в нашем случае, бюрократ являются центральными фигурами характерных для экономики методов. Предполагается, что он сталкивается с набором неких действий, имеет собственные предпочтения среди возможных результатов этих действий и выбирает наиболее предпочтительное действие. Он «тот, кто выбирает» («chooser») и «максимизатор», и, вопреки его роли в типичных для социологии методах, не просто «исполнитель роли» в какой-то большой социальной драме» [4. Р. 5].

Таким образом, можно констатировать, что У. Нисканен является основателем *экономической теории бюрократии* в узком смысле данного понятия. Экономическая теория бюрократии закрывает пробел в экономической теории, до этого практически не занимавшейся государственной бюрократией. Она рассматривается с позиций микроэкономического анализа как особый раздел экономической теории фирмы. Нисканен определяет бюро как организацию, руководители которой и служащие не обладают правом на остаточный доход и финансирование которой, по меньшей мере частично, идет из бюджетных ассигнований [4. Р. 15].

Бюро является поставщиком общественных благ, спрос на которые предъявляют вышестоящие учреждения или политические институты. Между бюро и финансирующей органи-

зацией существует двусторонняя монополия. Благодаря информационному преимуществу бюро обладает более сильной позицией относительно источника финансирования, поскольку обладает точными знаниями о размере бюджета, необходимого для решения задач организации. Вышестоящие инстанции знают о размере бюджета (исходя из его величины в прошлом периоде), однако не обладают сведениями о минимально возможном его размере. Принципалу в общем-то можно определить оптимальный объем выпуска бюро, но стимулов делать это у него немного. Как индикатор для контроля выпуска в распоряжении принципала есть, как правило, только уровень активности бюро, а не отношение между затратами и выпуском. В этой ситуации бюро стремится к максимизации бюджета путем расширения объема выпуска.

Нисканен отклоняет представление об альтруистичном поведении бюрократов, ориентирующихся исключительно на исполнение служебных обязанностей и служение обществу, и ставит во главу угла индивидуальный расчет полезности при максимизации бюджета. Он рассматривает как целевую функцию бюро величину бюджета, аналогично величине прибыли в теории фирмы. Центральные элементы структуры мотивов и потребностей бюрократов (зарплата, власть, престиж и т. д.) прямо или косвенно коррелируются с величиной бюджета, тем самым поведение, максимизирующее бюджет, является одновременно максимизирующим полезность, а следовательно, и рациональным.

Бюрократия склонна к перепроизводству, в связи с этим административной системе свойственна тенденция к росту расходов, которая основывается на индивидуальном поведении и способствует информационной асимметрии, непрозрачности и недостаткам в контроле. Бороться с этим можно, вводя конкуренцию между бюро, предлагая потенциальные субституты на рынке. Также важно изменение структуры стимулов таким образом, чтобы вознаграждалось эффективное поведение. Ключевой пункт в подходе Нисканена: «лучшее правительство – небольшое правительство» («that a better government would be a smaller government») [4. Р. 227]⁴.

Модель У. Нисканена с позиций неоклассического математического аспекта рассмотрения бюрократических процессов, с точки зрения А. Заостровцева, прошла два этапа [12]. На наш взгляд, стоит говорить о модификации изначальной модели, ее развитии в более поздних работах У. Нисканена 1975 и 1994 г. Сущность модификации заключалась в наличии торга о бюджете между политиками и бюрократами на основе экстраполяции бюджета прошедшего года. Так, в модели Нисканена возникает ситуация двусторонней монополии, в которой на одной стороне (руководитель бюро) знание ситуации, долговременный опыт, компетентность и опыт общения с политиками. На другой – представитель профильного комитета органа законодательной власти, который, как правило, не является профессионалом в данной области. В результате возникает информационное преимущество у агента-чиновника, подкрепленное отсутствием четкой мотивации к сокращению бюджета. Классическим примером такой ситуации является рассмотрение вопроса о бюджете военных расходов, где агентами-чиновниками являлись генералы Пентагона, а принципалом-политиком – ученый-экономист Пол Дуглас. В реальности в составе законодательных бюджетных комитетов зачастую находятся заинтересованные лица: или экспертное сообщество, или потребители, заинтересованные в росте государственных расходов, или представители профсоюзов чиновничества, что также способствует расширению бюджета (в итоге вдвое).

Нисканен показывает, что преследование политиками собственных интересов не ведет к общественному оптимуму. Он констатирует, что проблема не в людях, а в неправильных институтах, направляющих их действия в данном направлении [4. Р. 151–153].

Дополняет картину X-неэффективности бюрократического производства проблема искажений:

- 1) бюрократы искажают передаваемую «наверх» информацию, преувеличивая успехи и преуменьшая ошибки;
- 2) они политически поддерживают те программы, которые способствуют решению их целей;

⁴ Данный лозунг был позже практически повторен многими политиками, в частности в Великобритании и Германии.

3) чиновники в зависимости от их целей будут показывать разную степень готовности взять ответственность и принять риски [9. Р. 77].

Причина успеха таких действий связана с ограниченными возможностями по контролю и противодействию оппортунизму, ограниченной информацией и неопределенности. Согласно позиции Г. Таллока, руководитель не может все знать и за всем уследить. Ситуация ухудшается по мере роста уровней иерархии, так как значительная часть времени тратится на процесс контроля и координации, на исправление ошибок неправильной обратной связи и недопонимания задач. На основе этого Даунс выводит закон несовершенного контроля, убывающего контроля и убывающей координации. Первый обозначает невозможность контролировать все в организации. Второй – что по мере роста организации контроль сокращается. И третий – что по мере роста организации координация ее деятельности ослабевает. Таллок с полным основанием говорит о «бюрократическом свободном предпринимательстве», в частности в ситуации, когда при многих уровнях иерархии на каждом уровне происходит «модификация» полученного приказа, приводящая в конечном счете к тому, что бюрократы свободны от власти высшего руководства или принципов в законодательной сфере. Парадокс состоит в том, что такая свобода не существует внутри организации, где индивиды большую часть времени находятся под строгим контролем, исполняют приказы и их действия координируются начальством. Такая несвобода при полном искажении результата, по мнению Таллока, ведет к тому, что бюро существует «само для себя» [13. Р. 193].

В бюрократии решение задач и выполнение целей организации возможно благодаря системе контроля и управления поведением сотрудника. Но возникает проблема контроля за проверяющими («дурная бесконечность») или необходимость сравнения результатов работы исполнителей для вывода об их производительности. Это может удорожить решение задач. Ситуация осложняется тем, что в отличие от обычных управленческих проблем контроля и координации государственная бюрократия еще неповоротливее, еще дороже и еще сложнее уволить чиновника.

Решение проблем Таллок видит в расчете и измерении издержек, путем внедрения квази-бухгалтерской техники, позволяющей условно оценить результаты. Идеальной была бы система индикаторов, оценивающая результат работы учреждения, но ее не всегда можно применить. Даунс предлагает альтернативный координационный механизм: бюрократическая идеология и этос. Идеология предполагает описание вклада учреждения в решение общественных задач, демонстрацию значимости функций бюро, прежде всего для политиков и общественности. Благодаря этосу возможно снизить оппортунизм за счет развития корпоративной культуры государственной службы, развития чувства принадлежности к решению значимых государственных задач и других элементов мотивации «служения обществу».

Дальнейшее развитие модели Нисканена происходило в других работах Г. Таллока и работах Бретона и Бреннана – Бьюкенена⁵. Г. Таллок рассматривает факторы роста бюро, к которым относит желание политиков максимизировать бюджет вместе с бюрократами. Вместе с тем включение в анализ спроса со стороны населения позволяет уменьшить размеры чистых вычетов из благосостояния, так называемых издержек «мертвого груза».

Модель А. Бретона предполагает полный контроль законодателями чиновников, и монопольное производство общественных благ. Развитие данного подхода в работе Джеймса Бьюкенена и Джеффри Бреннана «Власть облагать налогом» предполагает формулирование отдельных конституционных принципов, лежащих в основе неоклассической теории оптимального налогообложения. Речь идет о минимизации потерь общественных ресурсов, передаваемых обществом государству для выполнения им своих функций. К таким потерям относятся не только завышенные, с точки зрения общества, расходы на содержание государственного аппарата, но и косвенные эффекты, ведущие к избыточному бремени (exceed burden) налогообложения. Фактически данный подход близок к макроэкономической ветви ТОВ – конституционной экономической теории.

Эта ветвь экономической теории бюрократии в рамках ТОВ вызвала к жизни огромное количество публикаций, посвященных таким направлениям анализа бюрократии, как влия-

⁵ Подробнее см.: [8. С. 367–371].

ние групп специальных интересов (special interest groups pressure groups), лоббизм и поиск ренты (rent seeking). Последнее связано с проблемой коррупции и само по себе является с теоретической и методологической сторон неисчерпаемой темой для анализа.

Близки к работам представителей Вирджинской ветви в теории общественного выбора и работы представителей чикагской школы, объединяющей таких авторов, как Дж. Стиглер, Р. Демсец, Р. Познер и С. Пельцман. Одним из объектов их внимания является проблема регулирования, в частности, естественных монополий. Так, Стиглер показал, что само по себе регулирование выгодно как политикам, так и представителям регулируемой отрасли, поскольку фактические издержки несут потребители. Взаимодействие чиновников, политиков и представителей групп интересов образует «железный треугольник». Чикагская школа обосновывает проблемы в дерегулировании именно трудностями в политическом процессе. В модели Пельцмана показано, что в случае, когда условная стоимость голосов избирателей, теряющих вследствие регулирования полезность и для которых издержки регулирования ощутимы, может возникнуть обратное давление, и такая отрасль не окажется объектом регулирования. С другой стороны, в ряде отраслей регулирование может быть в интересах потребителей, и тогда оно вводится без оглядки на желание производителей данной отрасли [14]. Другой перечень вопросов в рамках Чикагской школы связан с позитивным анализом процесса принятия решений, в частности тому, как группы интересов влияют на этот процесс⁶.

С теорией регулирования связана теория присвоения ренты. Она проявляется в прямом и косвенном присвоении доходов политиками, как от предоставления субвенций определенным политическим группам, так и через обеспечение высокого уровня дохода и иных вознаграждений для них. Эта деятельность связана с растратой значительного числа ресурсов, как со стороны политиков, так и со стороны групп интересов, и потерями общества от неэффективного использования ресурсов с позиций общественного благосостояния, что приводит к «издержкам мертвого груза». Целью политики, по словам Г. Беккера, является как обеспечение ренты теми, кто силен политически, так и ее перераспределение. В результате наибольшие шансы имеют те государственные программы, которые связаны с повышением экономической эффективности и минимальными трансакционными издержками перераспределения [16]. Крайней формой присвоения ренты является теория «вымогательства ренты» Ф. Макчисни. Интересным является то, что, несмотря на возможные положительные (с позиции общественного интереса) стороны политической конкуренции, ресурсы, направленные на деятельность групп давления, могут перевешивать выгоды от отсутствия монополии в политической сфере (см.: [17]).

Критика теории общественного выбора направлена на основы государства благосостояния, разросшегося в связи с отсутствием конституционных ограничений до уровня Левиафана. В реальности благодаря «творческому законодательству» разрушаются ожидания граждан на лучшую жизнь, растет величина государственной бюрократии и ее влияние. Представители теории общественного выбора критиковали не только рост бюрократизации, но также и растущую в обществе неэффективность и растраты ресурсов.

Важное требование теории общественного выбора – максимальное приближение к потребностям и интересам граждан. Причиной является то, что предпочтения граждан относительно политических и административных решений были тем хуже учтены, чем выше принимаются решения и чем больше предпочтений должно быть учтено. Если решения, касающиеся потребностей граждан на местном уровне, принимаются на уровне национальном, это, согласно Нисканену, вероятно, приведет к тому, что принимаемые решения не будут справедливы для большей части граждан. С децентрализацией решений и производства услуг не только усиливается связь с гражданами и их предпочтениями, но и возникают при наличии различий в местных юрисдикциях различные возможности по производству государственных услуг и разный уровень налогообложения. Благодаря этому усиливается возможность граждан удовлетворять их желания по поводу производства общественных благ на местном уровне из местных источников доходов.

⁶ См., в частности, [15. С. 23–27].

Нисканен также предлагал разделить производство, финансирование и контроль государственных услуг и их мониторинг, передав производство в частный или некоммерческий сектор на основе соответствующих контрактов. Это позволит, по Нисканену, сломать монополии бюро и создать масштаб для сравнения издержек [4. Р. 221]. Он предлагал ввести изменения в оплату труда руководителей учреждений, в частности идею глобального бюджетирования и зависимости оплаты труда от результата. Но это возможно лишь в условиях конкуренции и в ситуации, когда выпуск бюро просто измерить, чтобы было невозможно снизить издержки путем снижения качества работы бюро. Также для роста конкуренции предлагается не финансировать учреждения, а финансировать потребителей (предоставляя ваучеры – сертификаты). При этом уже учреждения будут конкурировать за деньги потребителей, что повысит качество работы государственных учреждений.

Нельзя не отметить, что основные положения теории общественного выбора в 1970-е гг. были подвергнуты критике со стороны представителей так называемого классического государственного администрирования (Public Administration). Огонь критики вызвали методологические предпосылки подхода, в частности эгоистическое поведение агентов-бюрократов и политиков (они могут быть и альтруистами, а в модели Нисканена все бюрократы максимизируют бюджет бюро), а также возможность рационального поведения агентов в принципе. Еще один аспект критики – оплата гражданами части услуг государства не с помощью налогов, а с помощью сборов, поскольку этот способ финансирования производства общественных благ, особенно на местном уровне, нарушает принципы социальной справедливости.

В свою очередь, представители теории общественного выбора мало реагировали на подобную критику. Упрощающие предпосылки о человеческой природе и человеческой мотивации позволяют снизить сложность анализа. А Дж. Бьюкенен и Г. Таллок считали, что критики просто их не понимают, поскольку имеют иное представление о науке и говорят на другом языке [18].

Оценивая влияние работ первой волны экономической теории бюрократии на последующее развитие теоретического фундамента реформ государственного управления, выделим направления, по которым развивались дальнейшие исследования. На наш взгляд, наиболее значимыми, оказавшими влияние на дальнейший уже не теоретический, а общественно-политический дискурс направлениями, являются следующие.

1. Исследования вопроса об оптимальности аллокации ресурсов в бюрократических организациях и, тем самым, о возможности ограничений как масштабов деятельности бюро, так и для разрастания бюрократического аппарата. Этот тезис привел к следующим ветвям исследований: а) модификации первоначальной модели Нисканена в 1970-х гг.; б) дискуссии в предметном поле конституционной экономической теории (Constitutional Economics), прежде всего об ограничении размера правительства и государственных расходов; в) дискуссии о путях и методах сокращения бюрократии.

2. Исследования проблемы эффективности бюрократических организаций и действий и, следовательно, возможности исполнения тех или иных функций небюрократическими, негосударственными организациями. Данный аспект был предметом рассмотрения новой институциональной экономической теории. Также значимо было и развитие направления дискуссии о границах между рынком и государством, заключающейся в поиске оптимальной контрактации различных сочетаний действий рыночного механизма (механизма цен) и командного механизма (иерархии). Это повлияло на теоретическое обоснование как материальной приватизации, так и различных форм внешней контрактации, в том числе государственно-частного партнерства и т. д.

3. Вопрос о влиянии государства как организации на экономическое развитие и о направлениях его возможной модернизации. В данном контексте речь идет о существующих негативных сторонах в деятельности бюрократических организаций, таких как стремление к присвоению ренты (rent-seeking), создание административных барьеров, ухудшающих общественное благосостояние. Выдвигался тезис о влиянии качества работы правительства (органов государственного управления) и государственных институтов на экономическое развитие и на инвестиционную привлекательность. Все это способствовало формированию

теории реформ в сфере государственного управления, способствовало выработке инструментария реформирования и траекторий модернизации в данной сфере.

Список литературы

1. Капогузов Е. А. Предпосылки и ключевые характеристики реформы государственного управления в зарубежных странах // Экон. вестн. Ростов. гос. ун-та. 2007. Т. 5, № 4. С. 31–37.
2. Тамбовцев В. Л., Капогузов Е. А. Реформы государственного управления: теоретические основы и практическая реализация. М.: ТЕИС, 2010. 216 с.
3. Buchanan J., Richard A. Musgrave Public Finance and Public Choice Two Contrasting Visions of the State. Cambridge; L.: The MIT Press, 2001.
4. Niskanen N. W. Bureaucracy and Public Economics. 2nd ed. Vermont: Edward Elgar, 1994. 298 p.
5. Смирнов С. Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации // Мир России. 2009. № 4.
6. Паркинсон С. Н. Законы Паркинсона: Сб.: Пер. с англ. / Сост. и авт. предисл. В. С. Муравьев. М.: Прогресс, 1989. 448 с.
7. Röppel Ulrich Ökonomische Theorie der Bürokratie. Rudolf Haufe Verlag Freiburg, 1978.
8. Нуреев Р. М. Теория общественного выбора: Курс лекций. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. 531 с.
9. Downs A. Inside Bureacracy Little. Brown, 1967.
10. Downs A. Officials Milieu, Motives and Goals // The Foundation of Bureaucracy in Economic and Social Thought / Eds. B. Jenkins, C. Edward. UK: Page Edwar Elgar Publishing Cheltenham; Northhampton, MA, USA, 2004. Vol. 1. P. 661–674.
11. Downs A. Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme. Eine Theorie der Bürokratie // Politische Ökonomie des Wohlfahrtstaates / Hrsg. V. H. P. Widmaier. Frankfurt am Main, 1974. S. 199–207.
12. Заостровцев А. Экономическая теория бюрократии по Нисканену // Экономическая школа. Аналитическое приложение. 2002. Т. 1, № 1. С. 148–180.
13. Tullock G. The Politics of Bureaucracy. Washington: Public Affairs Press, 1965.
14. Pelzman S. Toward a More General Theory of Regulation // Journal of Law and Economics. 1976. Vol. 19. P. 211–240.
15. Лаффон А. Стимулы и политэкономия. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008. С. 23–27.
16. Becker G. S. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence // Quarterly Journal of Economics. 1983. Vol. 98, № 3. P. 371–400.
17. Афонцев С. А. Политические рынки и экономическая политика. М.: КомКнига, 2010.
18. Tullock G. Economic Imperialism // Buchanan. Theory of Public Choice. Political Application of Economics / Ed. by R. Tollison. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, 1972. P. 317–329.

Материал поступил в редколлегию 21.02.2012

Е. А. Капогузов

PUBLIC CHOICE THEORY AS THEORETICAL BASIS OF PUBLIC MANAGEMENT REFORM

The article describes the evolution of the early stage of public choice theory, which is one of the main components of the theoretical foundation of the New Public Management. Distinguished levels of the theory related to the formation of the economics of bureaucracy. The impact of public choice theory to the tools of reform is evaluated.

Keywords: Public Choice theory, economics of bureaucracy, New Public Management, New Political Economy.