

Проблемы экономики коллективных действий*

Е.М. МАЙБУРД, кандидат экономических наук, Милуоки, Висконсин, США

Расположение ресурсов, которое работает на практике, может работать и в теории.

«Закон Остромов»¹

В майском номере «ЭКО» опубликована интересная статья В.И. Клисторина [1]. Автор ставит важные вопросы о проблемах финансового обеспечения на разных уровнях управления в современной России. Возможно, в этой связи заинтересованным читателям покажутся любопытными опыт и теоретические разработки американских ученых. При всех огромных различиях в историческом развитии обеих стран, традициях и социальной психологии населения, знание идей Элинор и Винсента Остромов могут быть полезными при обсуждении вопросов централизации-децентрализации и в поисках оптимальных пределов соучастия государства в частной деятельности граждан. Настоящая статья посвящена двум темам и, соответственно, разбита на две части.

Ключевые слова: общественные блага, моноцентризм, полицентризм

Ч. 1. Альтернативные системы предоставления общественных благ

Элинор Остром получила Нобелевскую премию по экономике 2009 г. за исследования систем управления ресурсами общего пользования (CPR). Однако это было лишь одним из направлений ее исследований. Элинор и ее супруг Винсент стояли у истоков так называемой Блумингтонской школы институционализма (Блумингтон – город в штате Индиана). Супруги Остром много лет занимались темой альтернативных систем публичной администрации. В этих исследованиях ведущим был Винсент, пока еще менее известный в России. Элинор выполняла основную работу по системам общественных благ.

Общественные блага

Множество благ, потребляемых людьми, можно делить по разным признакам. Например, *индивидуальные* и *коллективные*

* Публикуемый материал представляет собой журнальный вариант соответствующих глав из новой книги Е. Майбурда по истории экономической мысли, которую автор готовит к изданию.

¹ Сформулирован Ли Энн Феннел [2].

блага. Под иным углом можно различать блага *частные* и *общественные*. Последние тоже большей частью – коллективные, но это уж само собой разумеется.

Частные блага принято определять двумя признаками: 1) они делимы на однородные единицы или порции, и потому их можно измерять в дискретных и однородных единицах (в штуках, килограммах или тоннах, погонных метрах, кубометрах, киловатт-часах...) и 2) их источник – конкурентный рынок, где любой потребитель может их получить, если готов за это заплатить. Не все товарные услуги можно расфасовывать и хранить, но измерять в однородных единицах можно почти все, например, услуги такси – в километрах пробега, услуги бебиситера – в часах работы и пр.

Общественные блага обычно неделимы, и потенциальный потребитель, как правило, не может быть исключен из множества пользователей этими благами.

Оборона страны, пожарная охрана, полицейская служба, школьное образование и подобные им блага не могут предоставляться выборочно. Коль скоро они функционируют на определенной территории, они обеспечены для всех, кто пребывает на этой территории. Даже иностранец, временно посещающий какую-то страну, извлекает пользу из обороны этой страны, уличного освещения или службы водоснабжения города, хотя он не платит здесь ни федеральных, ни местных налогов.

Вообще говоря, многие ученые едины в том, что приведенные определения довольно условны, потому что между приведенными выше двумя классами налицо *континуум* благ, для которых характерны некоторые признаки частных и некоторые – общественных благ. К примеру, водоснабжение. С одной стороны, это характерное общественное благо. С другой стороны, потребление воды измеряется однородными единицами (куб. м, куб. фут...), оно оплачивается по количеству потребленных единиц, оно может быть ратционировано, и не платящий за воду может быть легко исключен из числа потребителей. Тем не менее практически остается удобным придерживаться дихотомии «частные – общественные».

Следует отличать также *производство* общественных благ от *предоставления* их. До поры до времени ученые молчаливо отождествляли одно с другим. Действительно, если, скажем, городские власти производят некое благо (уборка и вывоз мусора,

к примеру...), они же его и предоставляют своим избирателям – зачем наше различие? Затем, что далеко не во всех случаях бывает целесообразно, чтобы предоставляющая блага сторона была их производителем. Откровенно говоря, тут корень многих проблем, к чему мы и переходим. Различие между производством и предоставлением благ было предложено Остромами, и ниже станет видно, почему это важно.

Работа Элинор Остром по изучению проблем CPR явилась продолжением совместных ее с мужем предыдущих исследований систем предоставления общественных благ. Одно из таких исследований было посвящено предоставлению общественных благ органами местного самоуправления – на уровне города, графства², других муниципально-территориальных единиц. Предоставление одного и того же типа коллективных (общественных) благ может быть организовано различным образом. Блумингтонская школа делает акцент на альтернативности систем организации общественных служб [4–5].

Укрупнение колхозов

В главе V своей знаменитой книги «Демократия в Америке» Алексис де Токвиль указывает, что здесь «община – это основа основ управления обществом. Она является тем центром, где сосредоточены как все интересы, так и все чувства людей. Однако положение существенно меняется, когда попадаешь в штаты, где люди менее образованны и, следовательно, община в целом менее способна к разумным действиям, и у нее все меньше возможностей обеспечить надлежащее управление. Итак, по мере удаления от штатов Новой Англии та роль, которую играла община, до некоторой степени переходит к графству» [3].

Дальше Токвиль пишет: «Несмотря на то, что общины и графства устроены не везде одинаково, можно утверждать, что повсюду в Соединенных Штатах в основе их организации лежит одна и та же идея: каждый человек есть лучший судья тому, что касается

² В русских переводах (включая книгу Токвиля и художественную литературу, например, Фолкнера) слово county (буквально: «графство») обычно переводят как «округ». В контексте настоящей статьи нам придется довольствоваться буквальным переводом, так как слово «округ» (district) здесь означает не административную единицу, а территорию, на которой предоставляются общественные блага. Например, школьный округ, полицейский и т. д. Границы их могут совпадать или не совпадать.

лишь его самого, и поэтому он лучше, чем кто-либо другой, способен позаботиться об удовлетворении своих потребностей. Следовательно, в обязанности и общины, и графства входит обеспечение своих собственных интересов». Прежде всего и преимущественно это относится к обеспечению общественными благами.

Исторически система предоставления общественных благ в США складывалась стихийно. Это было в полном смысле «живое творчество масс». Общая схема примерно такая. Люди селятся более или менее кучно, возникает основа общины. Знакомятся (в салуне, например), обсуждают местные дела – что их объединяет, какие у них общие нужды, какие проблемы и т. д. Нужно обеспечить повседневный порядок? Решают выбрать или нанять шерифа. Скидываются. Возникает местное (коммунальное) обложение. Нужно учить детей? Нанимают учителя. И так далее. Со временем, если поселение разрасталось, постепенно появлялись полиция и школа, возникали новые службы – пожарная охрана, поддержание дорог, уличное освещение и пр.

Все такие службы создавались решением общего схода или выборного органа самоуправления. Одновременно решали, сколько нужно собрать средств и как разверстать налоги. Так было у первых поселенцев на Восточном побережье, и так же, в общем и целом, обстояло позже, при движении на Запад.

Жизнь упорядочивалась, разрастались поселки, росла плотность населения, появились города, графства. Затем возникли еще более крупные административные единицы, названные штатами³. В деталях многое могло быть по-разному, но принцип везде был один: административно-территориальная система складывалась и развивалась снизу, а не инициативой каких-то вышестоящих органов власти, которых еще не было и которые также возникали эволюционно – чем выше, тем позже.

Естественно, система развивалась без какого-либо общего плана или дизайна. Различные виды обслуживания предоставлялись в рамках таких территориальных границ, какие были наиболее удобны для каждого отдельного вида благ с точки зрения эффективности работы данной службы. Скажем, шериф мог быть в каждом поселении свой, школа – одна на две-три общины,

³ До обретения независимости это были самоуправляющиеся колонии Великобритании во главе с губернаторами, назначаемыми из метрополии.

а суд – один на все графство. По свидетельству Токвиля, организация регулярной полиции была не под силу общине, и полицейские услуги со временем стали обязанностью графства. Поэтому границы, скажем, полицейских округов могут не совпадать с границами образовательных, а те – с границами транспортных и т. п. Службы разного уровня подчинения могут работать на одной и той же территории. Территориально сферы для разных служб могут частично пересекаться. И тому подобное.

В силу сказанного такая система коммунального обложения сложна и запутана. Налоги не сливаются в один котел (не консолидируются). По отдельности они идут в бюджеты различных уровней и юрисдикций, согласно системе предоставления общественных благ. Есть налоги у поселков, городов, графств, штатов (все это помимо федеральных, о коих здесь вообще речи нет).

К примеру, где-то могло так сложиться, что (условно) пожарная охрана – функция самых «низовых» общин, а школы – функция администрации графства. Тогда граждане этих общин платят налоги в свои общины и одновременно – в графство. При этом графство ничего знать не хочет о налогах общин, как штат ничего знать не хочет о налогах графства. Налоги разных уровней устанавливаются и взимаются без учета и независимо друг от друга. Потому что они оплачивают разные службы общественных благ.

Европеец часто отмечает отсутствие общих правил, пишет Токвиль, и продолжает: «Этот бросающийся в глаза поверхностный беспорядок убеждает его с первого взгляда, что в этом обществе царит полная анархия, и, лишь внимательно всмотревшись в то, что происходит, он начинает понимать, что его первое впечатление было совершенно ложным».

Да, начинает понимать, если этот европеец – Токвиль...

Однако времена меняются. И вот уже в самой Америке появляется тип стороннего наблюдателя, для которого все рассказанное выше выглядит хаотическим и запутанным нагромождением территориальных юрисдикций и систем обложения.

Ну и что за дело нам (им) до какого-то мнимого или даже реального внешнего наблюдателя, если все это работает? – Ну, не скажите, укажут нам (им). Работу такого рода служб очень трудно оценить объективно. Уверены ли вы, что сложившаяся система оптимальна с точки зрения максимально возможной эффективности? – Да как сказать... Строго говоря, полной уверенности быть

не может. Вроде бы работает все, и не жалуемся, а оценить-то трудно, сами говорите... – То-то и оно! Оценить трудно, но вот у нас есть научные модели и общие выводы. Наука, брат, о! – она умеет многое! Например, доказано, что при укрупнении производств или служб может быть получена экономия на масштабе. Вместо нескольких бухгалтерий и сторожей будет одна бухгалтерия и один сторож! При слиянии нескольких мелких служб устраняется дублирование функций. И вообще, пересечение юрисдикций – это плохо, а множественность центров принятия решений – как правило, признак неэффективности организации.

...И с кем это у нас идет диалог? Кто это тут такой грамотный и деловой? О, много лиц у него. Это может быть экономист-социолог-политолог из Лиги Плюща, или губернатор штата, или глава федерального, скажем, министерства образования.

Не столь важно занятие его, как умонастроение. В смысле последнего, он – иностранец, только он не понимает и не хочет понимать про демократию в Америке того, что понял Токвиль.

Двадцатый век отмечен, кроме многого другого, еще и такой напастью, как неконтролируемое размножение бюрократии, и таким видом сумасшествия, как административная лихорадка. Под стать тому возникла и теория государственного управления!

Короче, пошли волны укрупнения территориальных единиц, предоставляющих общественные блага. Широкая кампания на десятилетия охватила США и Европу. Главным было выстроить четкую административную иерархию.

Скажем, в Штатах в период 1910–1950 гг. число школьных округов было сокращено со 120 тыс. до 15 тыс. Предлагалось сократить общее число полицейских округов страны с 40 тыс. до 500 всего. Последнее не прошло, но заслуживает упоминания потому, что обнажает нечто существенное. Инициатива всех этих кампаний проистекала и реформы проводились отнюдь не снизу.

Здесь суть всей истории: *систему, исторически сложившуюся снизу, начали реформировать сверху*. Или сбоку? Не важно слово, важно существо.

Намерения реформаторов, как водится, были самые благие. Тем более, что они были заранее избавлены от ответственности за все дрова, которые могут наломать. От всякой ответственности, нужно подчеркнуть: от юридической, финансовой, а также от ответственности за снижение качества общественных благ

после реформы. И от ответственности перед своей совестью (а что это такое?).

Понятное дело: реформы делают одни, а потреблять эти блага другим. Но не было даже мысли о возможности неудач – ведь сверху (или со стороны) всегда виднее!

Характерные качества мышления этикистов суть: абсолютная уверенность в своей правоте и абсолютная безответственность в отношении результатов. А главное – безусловная убежденность в том, что в деле обеспечения общественных благ административно-бюрократическая система превосходит систему самоорганизации общин по части знания, умения, способности и эффективности. Особенно прелестно смотрится такая убежденность, когда наблюдается у лиц, считающих себя и считающихся учеными.

Издержки благих намерений

Скажем сразу, супруги Остром, а затем одна Элиноор (исследование заняло десятилетия) обнаружили много любопытного. Первым делом они обратили внимание на то, что сторонники реформ ни разу не снизились до того, чтобы найти и представить какие-либо эмпирические свидетельства в пользу их целесообразности. Вся аргументация носила исключительно «научный» (то есть, умозрительный) характер. Более того, не обнаружилось никаких следов попытки оценить последствия преобразований уже после их проведения. Наделали и ушли. Одно слово: ученые!

Подобные реформы полагалось бы начинать с экспериментов. Но здесь даже этого не требовалось. Преобразования совершались не одновременно везде. Первые результаты могли бы дать эмпирическую базу для сравнения. Отсутствие даже попыток в этом направлении есть очень серьезная претензия к научной доброкачественности.

Сама действительность давала в руки реформаторам эмпирическую «информацию к размышлению». Например, в 1967 г. вышла толстая книга «Сопrotивление реорганизации школьных округов и органов управления в крупных агломерациях» – итоги обширного исследования двух социологов на материале США [6]. Изучение результатов централизации школьных округов продолжается и поныне. Опубликованы многие десятки статей и книг, критикующих принципы централизации школьного образования – более всего на примерах отдельных штатов.

Но такая же картина наблюдалась по всему спектру общественных благ. Реформы практически повсеместно наталкивались на сопротивление. Особенно в США они шли с большим трудом. Конечно, это можно было списать на нежелание мелкого чиновничества расстаться со своими местами и привилегиями. Однако если предложения об укрупнении и консолидации локальных систем общественных благ выносились где-нибудь на местный референдум, они неизменно проваливались. Большинство населения видело от укрупнения только вред. Можно сказать, что фактически реформы совершались насильно. И потому очевидно, что движущей силой реформ был раж интеллектуальной и политической элиты навязать всем остальным свое представление о том, «как нам обустроить Америку». Мы уже знаем источник этого явления: движение прогрессистов, которые стремились к «научному управлению обществом».

В 1960–1970-х годах Элино́р Остро́м провела широкое сравнительное исследование полицейского обслуживания – сначала в Индиане, а затем еще в 80 регионах страны (только сбор информации занял около 15 лет).

Первым результатом исследования Элино́р Остро́м было *открытие*, что реформаторы не проводили такого рода исследований. Вообще. Они и без того знали все, что хотели (см. выше).

Коротко о конкретных результатах Остро́м.

1. Полицейское обслуживание не является однородной услугой населению. На деле оно представляет собой целый комплекс услуг различного рода, от весьма капиталоемких и до существенно трудоемких. Эффективность работы полиции (и ее реорганизации) фактически следует оценивать по каждому виду ее услуг в отдельности.

2. Экономии на масштабе показала только централизация *капиталоемких* служб, таких как лаборатории криминалистики. Но для такой централизации не обязательно укрупнять и централизовать весь комплекс полицейских услуг.

3. Одна из наиболее *трудоемких* услуг, которая непосредственно затрагивает население, – это патрулирование улиц. В рамках небольших территориальных единиц качество этого рода услуг оказалось значительно выше, чем в укрупненных округах.

По каким показателям сравнивалось качество данного вида услуг? Насколько быстро реагирует полиция на поступающие сигналы. Насколько охотно население обращается к полиции

за помощью. Насколько информировано население о работе полиции и насколько удовлетворено ею. Степень активности и соучастия населения в деле обеспечения безопасности. И наконец, уровень преступности. В малых округах все показатели до единого оказались лучше.

В совокупности, по заключению Э. Остром, ни в одном случае эффективность крупных полицейских департаментов не оказалась выше, чем у малых. И наиболее эффективной оказывалась деятельность полиции, организованная по «ужасному» принципу пересекающихся юрисдикций. То есть, когда разные виды полицейских услуг обеспечивались в рамках территориальных единиц разного размера.

Больше того, легко представить себе, что даже услуга одного и того же рода может более эффективно обеспечиваться полицией разных юрисдикций.

Например, борьба с преступностью. Если возникает банда или серийный убийца, орудующие в разных городах штата или страны, к работе местной полиции могут привлекаться агенты ФБР. Однако с задачами профилактики возможных или расследования уже совершенных преступлений «уличного» или «домашнего» масштаба лучше всего справится небольшой полицейский участок, где знают лично многих людей – с хорошей или не очень хорошей стороны.

Удачным вариантом в этом смысле, по-видимому, можно считать систему участковых офицеров полиции в СССР и России, заимствованную, надо понимать, из царской России (институт квартальных надзирателей). Оттуда же заимствованы министерство полиции (внутренних дел) и строгая иерархия полицейских чинов. Эффективность российской системы здесь не обсуждается, так как наша тема – как это делается в Америке.

В США нет министерства или ведомства полиции на уровнях федеральном и даже штатов. Соответственно, нет и высоких полицейских чинов – генералов, полковников и т. д. Есть Федеральное бюро расследований, занимающееся преступностью общегосударственного уровня. У ФБР свой штат агентов, но местная полиция ему не подчиняется. Кроме того, у федерального Министерства юстиции имеются следственные бюро и служба маршалов, обеспечивающих работу федеральных судов (охрана зданий, транспортировка подозреваемых и заключенных, поиски беглецов, охрана свидетелей...).

Повсеместно полицейское обслуживание есть функция местных властей, и в этой области до сих пор наблюдается огромное разнообразие по местам. Общая же схема такая. На уровне графства самым высоким полицейским «чином» является шериф, избираемый населением на конкурентной основе (обычно на четыре года), и у него есть свой полицейский персонал. Отвечает он только перед своими избирателями. Функции шерифа могут различаться по разным местам, но сюда обязательно входят охрана в тюрьмах и судебных зданиях, перевозка заключенных и т. п. Служащие, выполняющие такие функции, нередко называются маршалами. Чаще всего к сказанному добавляются также обычные полицейские задачи – борьба с преступностью, патрулирование дорог, полицейское расследование и пр. Все это – безотносительно к муниципальным границам в данном графстве.

При этом в городах или предместьях муниципальные власти по своему усмотрению могут создавать службу полиции как департамент в системе местной администрации, возглавляемой мэром и местным советом (где такой существует). Глава этой службы обычно называется «Шеф» (Chief), в рабочем порядке он ответствен перед мэром.

На этом уровне кое-где могут быть «генералы», «полковники», «майоры» – но это не личные звания, а названия должностей, которые в других местах называются «комиссарами» или «суперинтендантами». Территория города разбита на несколько полицейских округов, и в каждом из них установлен «участок», или «отделение полиции» (police station), во главе с лейтенантом или капитаном (тоже не звания, а должности). Работа посменная, и отдельную смену обычно возглавляет сержант. Они занимаются патрулированием, охраной порядка и борьбой с преступностью на низовом уровне.

Муниципальная полиция (таких может быть несколько в одном графстве) и служба шерифа административно не зависят друг от друга. Однако они обычно взаимодействуют, и служба шерифа может помогать муниципальной полиции в обычной полицейской работе.

Моноцентризм

По заключению Остромов, общий подход реформаторов-этанитов можно описать такой схемой: 1) все общественные блага однородны (скажем, полиция – она и есть полиция: «закон

и порядок», чего там еще?); 2) все местные жители есть *масса* – сборище однотипных человечков с одинаковыми предпочтениями и идентичными ожиданиями, все они – пассивные потребители общественных благ; 3) все они имеют возможность однозначно выражать свои предпочтения и ожидания через механизм выборов; 4) крупные административные единицы гораздо лучше справляются с задачей обеспечения общественными благами; 5) чиновники способны точно определять оптимальный объем общественных благ и оптимальный же объем налоговых сборов для их финансирования; 6) производство общественных благ – дело исключительно государственной бюрократии (*public bureaus*); 7) руководство госучреждений способно эффективно контролировать деятельность рядовых чиновников, которые при заданных бюджетных ограничениях будут производить максимально возможный объем требуемых благ.

Это **принцип моноцентризма**. Здесь все сигналы идут в одну сторону: от избирателей – к выборным администраторам, от этих – к руководству госучреждений, от них – чиновникам-исполнителям... Конец связи. Предполагается, что информация на всех звеньях имеется полная и передается без искажений. Все ведут себя строго по законам, правилам и уставам.

Полицентризм

Остроумы нашли, что все наоборот. Блага неоднородны. Люди не одинаковы в своих предпочтениях и редко способны выразить их посредством выборов. Для многих видов благ экономия на масштабе – либо фикция, либо не единственное и даже не главное, что от них требуется. Информация, располагаемая главами администраций, всегда неполна и неточна; контроль деятельности бюрократов неэффективен. Участие граждан в предоставлении общественных благ часто имеет принципиальный характер – будь то содействие полиции в поддержании порядка на улицах или участие родителей в делах школ, а пассивность граждан часто оборачивается заметным снижением качества общественных услуг. Блага могут эффективно предоставляться частными организациями на контрактной основе.

Выходит, что фрагментация власти, пересекающиеся юрисдикции, дублирование функций – не аномалии и не пороки, а системное свойство естественных социальных порядков. В этом – **принцип полицентризма**.

Множественность полуавтономных центров принятия решений есть следствие свободы индивидов вступать в ассоциации, свободы кооперироваться ради достижения общей цели, *как они ее понимают*. Это способствует сохранению институционального разнообразия применительно к нерыночным процессам – таким, как производство общественных благ.

С точки зрения Остромов, моноцентризм – ошибка не только научная, но и политическая. Он в принципе враждебен идеям самоорганизации и институционального разнообразия, характерным для американского пути социального развития. Фактически моноцентризм направлен на их уничтожение и подавление инициативы граждан.

Административная централизация и унификация просто не могут быть ответом на проблемы больших агломераций. Чтобы справиться с проблемами разного типа и разного масштаба, человеческие сообщества нуждаются в разнообразных типах ассоциаций, и для этого необходима возможность свободной самоорганизации. Еще раз вспомним Токвиля: «Каждый человек есть лучший судья тому, что касается лишь его самого, и поэтому он лучше, чем кто-либо другой, способен позаботиться об удовлетворении своих потребностей».

Литература

1. Клисторин В.И. Скромное обаяние государства // ЭКО. – 2015. – № 5. – С. 69–81.
2. Fennell, Lee Anne (Mar 2011). «Ostrom's Law: Property rights in the commons»// International Journal of the Commons 5 (1). – 2015. – February.
3. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 1992.
4. Vincent Ostrom, Robert Bish, Elinor Ostrom. Local Government in the United States. – ICS Press, 1988.
5. Ostrom Elinor. «Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems». *American Economic Review*, 2010.
6. Basil G. Zimmer and Amos H. Hawley. Resistance to Reorganization of School Districts and Government in Metropolitan Areas. Brown Univ., Providence, Rhode Island, 1967.

(Окончание следует)