

Проблемы экономики коллективных действий¹

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

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 читателям покажутся интересными опыт и теоретические разработки американских ученых. При всех огромных различиях в историческом развитии обеих стран, традициях и социальной психологии населения, знание идей Элинора и Винсента Остромов может быть полезным 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: публичная администрация, институциональный анализ, моноцентризм, полицентризм, неопределенность, конфликт интересов, принцип федеративности

Ч. II. Проблемы федерализма

Пора уже, наконец, представить читателю супруга прославленной нобелиатки. Винсент Остром (1919–2012) стал профессором в Университете Индианы (г. Блумингтон) в 1964 г. До этого он преподавал в ряде университетов, одновременно занимаясь исследованиями в области, которую называют *public administration*, что можно передать как «руководство государственными и местными органами власти», или «управление на государственном и местном уровнях». Если использовать термин, вышедший из употребления, можно передать термин буквально: *публичная администрация*².

Институциональный анализ Винсента Острома

В начале своей научной работы В. Остром особенно плотно занимался вопросами организационных форм образования и водоснабжения, совмещая исследовательскую деятельность с консультативной, то есть, умея приложить к практике свои

¹ Окончание. Начало см.: ЭКО. – 2015. – № 10. – С. 129–138. Публикуемый материал представляет собой журнальный вариант соответствующих глав из новой книги Е. Майбурда по истории экономической мысли, которую автор готовит к изданию.

² Похоже на то, что этот термин сейчас возвращается в оборот.

научные результаты. Степень бакалавра Остром получил в 1945 г. за работу по вопросам организации образования, а докторскую – в 1950 г. за исследования эволюции Центрального округа водных ресурсов (Metropolitan Water District) Южной Калифорнии.

Вскоре имя Винсента Острома приобрело широкую известность. В 1955–1956 гг. он был одним из главных консультантов при конституционной конвенции новообразованного штата Аляска. Остром составил для конституции штата проект статьи, где указывается, что его естественными ресурсами владеет и распоряжается не государство, а народ штата Аляска. Эта работа признана одним из важнейших его достижений.

В тот период Остром преподавал в Университете Калифорнии (Лос-Анджелес). Он поощрял старшекурсников к исследованиям того, как местные группы населения справляются с практическими проблемами в области образования и водоснабжения. К примеру, одна из групп его студентов исследовала конкретный вопрос: как реагирует община на растущую угрозу истощения и засоления подземных вод в долине соседствующих графств Лос-Анджелес и Орандж.

Одна студентка защитила у него докторскую по этой теме. Она показала, что местные жители смогли скооперироваться, составить историю водопотребления и в итоге прийти к соглашению об ограничении откачки воды. В некоторых местах агентства, добывающие воду, создали специальные округа и сами себя обложили налогом на откачку ради возобновления водных ресурсов. Студентку звали тогда Элино́р Эйвен.

Остром с самого начала тяготел к междисциплинарным исследованиям. Одним из первых он стал членом Центра перспективных исследований науки о поведении в Стэнфордском университете. Там ему довелось общаться со знаменитым Россом Эшби.

Закон необходимого разнообразия Эшби [5] пришелся очень кстати Оstromу. Ведь если «разнообразие можно уничтожить только разнообразием», тогда эффективная система управления должна уметь охватить такое же разнообразие форм и сигналов, какое присуще управляемой системе! То есть, сложность управляющей системы должна быть того же порядка, что и сложность управляемой. Отсюда у Острома возник интерес к *полицентризму* в публичном администрировании.

В 1961 г. вышла пионерная статья В. Острома (в соавторстве с Ч. Тибо и Р. Уорреном) «Организация органов управления в крупных агломерациях – теоретическое исследование» [2]. Еще прежде Чарльз Тибо опубликовал статью о том, что *исход* граждан и частных фирм из определенных ареалов («голосование ногами») служит средством давления на местные органы власти в направлении большей их ответственности. Теперь Остром с соавторами обобщили и преобразовали идею Тибо. Граждане и общины должны иметь возможность выбирать между альтернативными системами обеспечения общественных благ на месте, не прибегая к переселениям.

В университете Индианы супруги Остром создали Лабораторию политической теории и анализа. Объявленная цель: «развитие междисциплинарного изучения институтов, стимулов и поведения в применении к политическим вопросам». Так была заложена основа признанной ныне Блумингтонской школы институционализма.

Блумингтонскую школу отличают, прежде всего, неохотное применение (фактически отказ от) математики, широкое использование полевых исследований (принятых в социологии, но не применяемых в экономике) и междисциплинарный диапазон.

Отличаются блумингтонцы и предметом изучения: основными темами стали *проблемы коллективного действия и саморегуляции групп*. И еще одно отличие подчеркивает В. Остром: *государство* есть сложносоставная и многоуровневая система органов управления, а не однородная и, так сказать, первичная единица.

Винсент Остром предпочитает для своего подхода название: *институциональный анализ*. Заслугой В. Острома является разработка вопроса о полицентризме в публичной администрации.

По мысли Острома, необходимыми и неотъемлемыми элементами административной жизни являются неопределенность, конфликт интересов, торг и экспериментирование. Это находится в прямом противоречии с существующей теорией публичной администрации.

Об этом книга В. Острома «Интеллектуальный кризис в американской публичной администрации» (1973 г. и несколько переизданий).

Моноцентризм как принцип

Согласно общепринятой теории публичной администрации, идеальная система – это иерархия строго определенных единообразных административных единиц. Граждане выражают свои предпочтения, выбирая своих представителей, эти пишут законы, которые интерпретируются административными агентствами и проводятся в жизнь бюрократами низших уровней. То есть действует иерархический централизм.

Господство принципа моноцентризма в политических науках и публичной администрации Остром возводит к Вудро Вильсону, президенту США и к тому же университетскому профессору.

В своем эссе «Вопросы администрации» Вудро Вильсон предлагал делать различие между политикой и администрированием. По своим политическим принципам правительства могут сильно различаться, но принципы хорошей администрации едины для любой системы правительства. «Что касается административных функций, то структурно все правительства весьма схожи. И более того, если они действенны и эффективны, они все должны быть структурно схожими».

Такая единая для всех эффективная структура есть иерархически упорядоченная система, восходящая к центру – государству (правительству). Все уровни административной системы должны быть заполнены технически тренированными гражданскими служащими, «подготовленными специальным образованием и тренировкой» для работы «в совершенной организации, с соответствующей иерархией и характерной дисциплиной». Знакомый идеал бюрократии по Максиму Веберу.

Идея Вильсона была повсеместно принята в политических науках и столь же повсеместно претворялась в жизнь. Любыми уровнями администрации и формами ассоциации, если они не были прямо связаны с централизмом власти, пренебрегали или рассматривали их как маргинальные. Глубокие идеи таких авторов, как Токвиль, были отброшены и забыты. «Несовпадения между образами демократии в Америке у Токвиля и у Вильсона громадны и радикальны, хотя между двумя публикациями прошло всего пятьдесят лет», – пишет В. Остром.

С его точки зрения, полицентричная система принятия решений и есть подлинно демократическая администрация.

Поли- vs. Моно-

Применительно к предоставлению общественных благ принцип полицентризма объяснить очень просто. Это возможность выбора между альтернативными производителями без необходимости перемещаться из одной юрисдикции в другую.

Один вариант: община сама решает организовать производство и распределение данного вида общественных благ. Или же община подписывает контракт с какой-нибудь организацией по своему выбору. Или же она решает, что какой-то вопрос лучше оставить для властей более высокого уровня администрации.

Еще вариант: община решает, что лучше всего создать условия для приватизации данной службы и предоставить дело рыночной конкуренции. Наконец, община может использовать все перечисленные выше возможности одновременно, выбрав самое подходящее для каждого вида услуг.

В противовес моноцентричному подходу, диктующему предоставление всех общественных благ в рамках единой юрисдикции, полицентризм более практичен. Он допускает, что для разных видов благ наиболее эффективное их производство может быть обеспечено организациями различного уровня и территориального охвата. Ключевым понятием здесь, конечно, является свободный выбор общины.

В упомянутой выше статье Острома, Тибо и Уоррена [2] авторы приводят пример так называемого Лейквуд-плана. Эту программу разработала новообразованная община в Южной Калифорнии в 1954 г. без какой-либо подсказки со стороны. Перед общиной был выбор: пойти под юрисдикцию графства Лос-Анджелес, на территории которого она расположена, или *инкорпорироваться* как самостоятельная административная единица – скажем, город. Первое решение означало платить налоги в графство и фактически не иметь голоса в том, сколько и каких благ община получит взамен. Община предпочла второе решение, которое и получило название Лейквуд-плана.

Авторы пишут, что новая инкорпорированная община (в лице своего муниципалитета) заключала с графством Лос-Анджелес (или другой подходящей организацией) контракты о производстве муниципальных услуг, необходимых общине. Они отделили *производство* благ от *предоставления*,

и в результате производством занимались одни агентства, а предоставлением – другие.

К примеру, графство Лос-Анджелес предлагало полицейские услуги «пакетом» – постоянно патрулирующая машина со всем комплексом вспомогательных услуг. Это – производство общественного блага. На данную единицу устанавливалась цена, включаемая в контракт муниципалитета с графством. Община реально покупала такой пакет и уже сама распоряжалась его использованием на улицах (занималась *предоставлением* общественного блага).

После 1954 г. в Южной Калифорнии начались бурное развитие жилищного строительства и рост населения. Увеличивалось число общин с их потребностями в общественных благах. Пример Лейквуд-плана побудил и другие общины – не только в Калифорнии, но и в других местах – инкорпорироваться в форме городов и вступать в контрактные отношения с графством. Некоторые из таких городов активно привлекали в качестве подрядчиков частных производителей определенного рода общественных услуг (к примеру, вывоза мусора), а также заключали контракты друг с другом для совместного производства некоторых видов услуг.

Конечно, нашлись и ученые критики Лейквуд-плана. Писали, например, что это уловка богачей из пригородов, чтобы избежать налогов в связи с растущим бременем проблем городской бедноты. Как видим, и такой подход возможен. Кто чем озабочен более всего: одни – свободой выбора для граждан, другие – налогами в пользу бедных...³

Отделение производства благ от их предоставления стало важным моментом в теории публичной администрации В. Острома. *Предоставление* определяется как процесс, включающий решения о том, сколько, какого качества и по какой цене доставляются услуги или блага в данный населенный пункт. И такие решения не зависят от того, какая организация или фирма те услуги *производит*. Между этими двумя процессами есть разрыв. Здесь и располагается контракт, связывающий одно с другим.

³ Агрессивную войну против предместий развернула недавно администрация президента Обамы. Цель та же самая: вынудить их жителей платить налоги прилегающим городам.

Остром и его соавторы также настаивают на необходимости множественных критериев оценки полицентричных систем общественных благ. На рынке частных товаров экономическая эффективность – главный критерий. Но в области публичной политики необходимо еще и оценивать адекватность представления разнообразных общественных интересов и защищенность принципов местного самоопределения.

Множественность управляющих центров дает гражданам наибольший выбор в принятии решений о том, какие услуги им нужны, в каком ассортименте и количестве и какой ценой. В такого рода системе открывается также много возможностей для переговоров граждан с чиновниками графства о решениях, которые устроили бы как общины, так и графство.

Полицентричная система принятия решений по природе своей не может быть застывшей формой. Необходимое разнообразие в ней поддерживается нескончаемым процессом экспериментирования, который постоянно активизируют *публичные предприниматели* на всех уровнях – от местного до федерального.

Возвращаясь к случаям использования общинами природных ресурсов, нужно отметить, что редко бывает, когда границы биофизических районов совпадали бы с границами административного деления. Поэтому жителям необходима возможность создавать новые организации на пересечении юрисдикций. То же самое можно сказать и применительно к другим общественным благам.

Специальные округа по видам благ, разного рода пересечение юрисдикций есть критические компоненты федерализма, – считает В. Остром. Он, правда, признает, что для ученых-федералистов все это спорно, так как они привыкли анализировать отношения между строго очерченными административными единицами разных уровней иерархии. Тем не менее он считает, что «степень совпадения масштабов событий и области юрисдикции есть критический момент разработки федеральных решений».

Составная республика⁴

«Я не вижу причины ограничивать дискуссию об американском федерализме только отношением между федеральным

⁴ Прямой перевод термина Compound Republic.

и штатными правительствами, – пишет Остром. – Принцип федеративности может использоваться (да так оно и есть в американском контексте) для организации многочисленных одновременно действующих режимов». И далее: «Я называю *высокофедеративной* (курс. авт.) политическую систему, имеющую богатую структуру пересекающихся юрисдикций с существенной автономией между ними и существенной степенью демократического контроля внутри каждой из них, подлежащую правовому обеспечению системой конституционного права» [3].

Полицентризм, указывает Остром, дает гражданам больше свободы и широкое поле выбора, если нужно прибегать к помощи властей. Он порождает более богатый массив информации, доступной гражданам, и упрощает доступ к квазирыночным структурам, наиболее близким по эффективности к конкурентным рынкам.

На протяжении всей карьеры Винсент Остром вдохновлялся больше всего двумя книгами – «Демократия в Америке» А. де Токвиля и «Федералист»⁵, отталкиваясь от третьей – «Левиафан» Т. Гоббса.

1981–1982 годы Остром провел в Центре междисциплинарных исследований одного из университетов Германии. Контакты с учеными из разных стран укрепили его во мнении, что разрабатываемые им идеи применимы и далеко за пределами Америки. Например, к случаю ЕС.

Или России.

Итак... Демократия! Все хотят демократию. Но что это такое? Прямой смысл: *власть народа*. Однако правительство⁶ – это явно не народ, напоминает Остром. Люди избирают своих представителей в правительство. И совсем уже не очевидно, что посредством выборов народ правит. А по прямому смыслу, что выходит? Правительство – это то, что правит. Есть и термин: *представительная демократия*.

⁵ «Федералист» – 85 статей, написанных А. Гамильтоном, Дж. Мэдисоном и Дж. Джеем. Обсуждались принципы Конституции Союза Штатов Америки, которой предстояла ратификация штатами. Статьи публиковались поочередно в двух газетах, прежде чем выйти двухтомником в 1788 г.

⁶ Слово «правительство» здесь и далее употребляется в широком смысле – как государственная власть вообще (government). Русскому слову «правительство» в английском отвечают слова administration или cabinet (the Cabinet) .

Обычно считается, что граждане достаточно компетентны, чтобы избирать своими лидерами лучших представителей, но недостаточно компетентны, чтобы самим решать свои собственные проблемы.

Вспомним, кстати: традиционно полагают, что прямое самоуправление народа осуществимо только в небольших общинах, какими были древние Афины или Великий Новгород. Вопрос: можно ли представить себе современное общество, где народ действительно управлял бы сам собой? И что могла бы являть собой такая политическая система?

Прежде всего, это будет не та система, какая имела место в Афинах или Новгороде, где, как считается (верно или нет), государственные вопросы решались общим собранием граждан по большинству голосов. Ключевое слово у Острома: *федерализм*. Главная идея Острома: федерализм, как он воплощен в Конституции США, не есть просто форма государства, это нечто большее. Это способ решения проблем, даже образ жизни.

Общий принцип нам знаком по предыдущему изложению. Это полицентризм с возможностью пересечения юрисдикций. В своей программной книге [4] Остром развивает идеи Гамильтона и Мэдисона, показывая, что выдвинутые ими принципы федерализма справедливы не только на уровне отношений федеральной власти и штатов.

Последний вопрос, заметим от себя, был главным для «федералистов», потому что речь шла о создании Союза Штатов. На местном уровне в те времена проблем не было – все обстояло вполне, так сказать, полицентрично.

Теперь недостаточно просто призывать вернуться к тому, что было за два века до нас. Теперь нужна теория, которая показывала бы возможность и преимущества полицентризма. Остром находит такую теорию у «федералистов».

В конечном счете, пишет Остром, «основной конститутивный элемент каждой единицы управления – это индивид». И каждый орган управления должен быть в состоянии артикулировать ожидания людей, реагировать на запросы индивидов и обеспечивать решения для индивидов, а не коллективов. Каждый управленческий орган должен быть автономным и обладать как исполнительной, так и юридической властью, чтобы проводить свои решения в качестве законов.

Когда создавалась Конституция США, все внимание было сфокусировано на двухуровневой системе: отношения между федеральной властью и штатами. Точно так же, однако, могут выглядеть отношения между правительством штата и составляющих его общин. Именно по такому пути пошла Конституционная Конвенция штата Калифорния в 1879 г., сообщает Остром. В литературе также описаны примеры федеративных городов.

Общий принцип в том, что решение инкорпорироваться, то есть, организовать самоуправление, собственный муниципалитет, принимается местными гражданами. У них – власть формулировать и изменять учредительные документы (хартию корпорации). И в этом – «все атрибуты, которые я связываю с федеративной системой правления».

Основные особенности федерализма, по Острому, таковы.

– *Принцип «союза», или «завета»* в библейском смысле слова. Он относится к отношениям между членами общества и между ними и административными единицами. Это принцип взаимности обязательств и обоюдной ответственности.

– *Плюрализм институтов управления.* Многообразные органы управления, отвечающие различным группам интересов, могут сосуществовать друг с другом. Люди сами формируют правила и устанавливают взаимно приемлемые условия поведения. Это способствует укреплению верховенства закона. Власть широко распределяется между членами общины.

– *Конституционные правила.* Из двух предыдущих признаков следует, что в обществе должны существовать четкие и понятные правила, при которых люди используют основные прерогативы управления своими собственными делами и могут спрашивать со своих выборных все, что полагается. Последнее называется: *normative inquiry* – нормативный запрос, или нормативная проверка.

– *Состязательность.* В противоположность обычной системе иерархии команд «сверху вниз» и рапортов «снизу вверх», полицентризм и многообразие институтов управления создают условия для состязания и взаимных «сдержек и противовесов». Метод нормативных запросов и проверок позволяет цивилизовать конфликты и открывать новые пути их разрешения.

– *Активное участие граждан в публичных делах.* Не выборы и не ходатайства характеризуют способность общества к самоорганизации и самоуправлению, а участие граждан в организации мероприятий ради достижения определенных целей. «Характер демократического общества проявляется в готовности людей самим иметь дело с проблемными ситуациями, вместо того, чтобы ждать решения таковых от кого-то другого».

– *Реформируемость.* Способность к самореформированию – залог устойчивости самоуправляющихся обществ. Основная задача здесь – мобилизовать интеллектуальные способности граждан ради перестройки структур человеческих ассоциаций в контексте многообразного взаимодействия коллективов и общин. Существование множества автономных публичных предприятий и органов управления создает большие возможности для экспериментов и инноваций. «Федеративное общество есть экспериментирующее общество». Проблемы институциональных слабостей и провалов решаются путем испытания новых идей, включая изменения институциональных структур.

– *Дополняемость.* «Порядок и соперничество совместно формируют человеческую цивилизацию». Кооперация случается, когда люди действуют совместно, имея в виду взаимную выгоду. Конкуренция происходит, когда налицо альтернативные возможности выбора между потенциальными партнерами по кооперации. Конфликт возникает, когда участники создают потенциальную угрозу деятельности других или вмешиваются в нее. Разрешение конфликта происходит, когда вовлеченные в него стороны находят способы обеспечить взаимоувязку своих несовпадающих интересов. **Идеалом является самоуправляющееся общество свободных людей.**



Токвиль в своей книге упоминает «одного талантливого писателя», который сравнивал финансовую систему в США и Франции. Тот указал, что бюджеты общин в Америке беспорядочны, и в пример привел бюджет одного из департаментов Франции: «Благодаря централизации, этому достойному удивления творению великого человека, муниципальные бюджеты как больших городов, так и самых скромных, расположенных как

на одном конце королевства, так и на другом, составлены на основе единой методики и по единой схеме», – цитирует Токвиль. И продолжает уже от себя: «Конечно, я восхищаюсь подобным результатом централизации, но в то же время вижу, что большинство французских коммун⁷, чья бухгалтерская отчетность столь совершенна, абсолютно не знают своих истинных интересов и находятся во власти столь глубокой апатии, что общество здесь скорее прозябает, нежели живет. С другой стороны, я наблюдаю, что в аналогичных американских общинах, бюджет которых составлен без всякой методики и, тем более, не по единому образцу, население образованно, деятельно и предприимчиво; я вижу, как общество непрестанно трудится. Это явление не перестает поражать меня: на мой взгляд, основная цель хорошего правительства состоит в том, чтобы добиться благосостояния народа, а вовсе не в том, чтобы установить некий порядок среди нищих людей».

Литература

1. Клисторин В. И. Скромное обаяние государства // ЭКО. – 2015. – № 5. – С. 69–81.
2. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55 (4), 1961.
3. *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*. 3rd ed. Lexington Books, 2008.
4. Остром В. Что такое – американский федерализм // *Meaning of American Federalism. Constituting a Self-Governing Society*. ICS Press. 1991.
5. Эшби У. Росс. Введение в кибернетику. – М: Иностранная литература, 1959.

⁷ Коммуна – то же самое, что община (community) .