



Тема № 7

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТЕОРИЯ
ГОСУДАРСТВА**

Учебные вопросы:

1. Сущность и функции государства.
2. Теории возникновения и природы государства.
3. Модель государства Норта.

I вопрос

Государство, выступая важнейшим политическим институтом, определяет нормы и правила поведения субъектов экономической деятельности.

Функционирование экономики во многом определяется государственным устройством, формирующим экономические законы, создающим и обеспечивающим права собственности и влияющим на политику развития. Главным обоснованием для такого подхода служит факт делегирования гражданами части своих прав государству — именно на этой основе государство осуществляет свою деятельность. Иначе говоря, природа государства определяется **властными отношениями, возникающими между гражданами и государственным аппаратом.**

Обычно распределение прав между гражданами и государством фиксируется в конституции, играющей роль социального контракта. Ради чего граждане добровольно отказываются от части своих «естественных» прав и передают их государству? Как и в любом другом варианте властных отношений, гражданами движет уверенность в том, что государство успешнее их самих справится с реализацией ряда функций по обеспечению взаимодействий. Набор этих функций определен «провалами» рынка, т. е. задачами, решение которых невозможно на базе классического и неоклассического контрактов.

Основные функции государства

спецификация и защита прав собственности.

При условии не нулевых транзакционных издержек распределение прав собственности оказывает влияние на эффективность использования ресурсов.

Когда государство берет на себя функции спецификации и защиты прав собственности, возникает значительная экономия от масштаба.

Средние издержки защиты прав собственности со стороны государства оказываются более низкими, чем средние издержки лиц, осуществляющих защиту прав собственности в частном порядке.

Основные функции государства

создание каналов обмена информацией.

Равновесная цена формируется на базе развитой информационной инфраструктуры рынка, позволяющей его участникам обмениваться информацией с минимальными издержками и минимальными искажениями;

разработка стандартов мер и весов.

Деятельность государства в этом направлении позволяет снизить издержки измерения качества обмениваемых товаров и услуг. В более широком смысле к разработке универсальных мер относится и организация государством денежного обращения, ведь именно деньги в одной из своих функций являются наиболее универсальной мерой обмена;

Основные функции государства

4. создание каналов и механизмов физического обмена товаров и услуг.

Инфраструктура рынка включает в себя не только каналы обмена информацией, но и каналы физического движения товаров и услуг: транспортную сеть, организованные площадки для торгов и т. д.;

5. правоохранительная деятельность и выполнение роли «третьей» стороны в конфликтах.

Возникновение при выполнении контрактов непредвиденных обстоятельств требует вмешательства «третьей» стороны (суда) для создания гарантий против их оппортунистического использования сторонами контракта;

Основные функции государства

6. производство общественных благ.

Чистые общественные блага, производство которых сталкивается с проблемой безбилетника, требуют использования государством принуждения для финансирования их производства. Речь идет в первую очередь о таких общественных благах, как оборона, в меньшей степени — здравоохранение и образование.

Общественные блага – это блага, для которых отсутствуют как исключительность доступа, так и конкурентное потребление.

1. Наличие или отсутствие исключительного доступа к тому или иному благу зависит от издержек, связанных с обеспечением исключительности доступа.

Тот факт, что общественное благо не обладает свойством исключительности доступа можно объяснить тем, что **издержки исключения запредельно высоки** (например, доступ к асфальтированным дорогам).

2. Отсутствие конкуренции в потреблении общественного блага означает, что предоставление дополнительной единицы блага кому бы то ни было не связано для кого-либо с издержками. Иными словами **предельные издержки для общественных благ равны нулю**.

Но это вовсе не означает, что предоставление таких благ не требует издержек (строительство дорог не бесплатно).

Фактически при потреблении общественных благ имеет место размывание прав собственности на эти блага, которое оказывает отрицательное воздействие на стимулы индивидов к производству такого рода благ. Возникает проблема «безбилетника», т.е. ситуация, когда каждый из членов группы предпочел бы, чтобы платил кто-то другой, а он лишь наслаждался плодами. Иными словами, без дополнительного стимулирования частное предоставление общественных благ, если и не невозможно, то крайне маловероятно. Государство может как самостоятельно производить общественные блага (например, оборона), так и финансировать их производство частными структурами (например, строительство автодорог).

2 вопрос

Существуют два основных подхода к объяснению происхождения государства: теория общественного договора и теория эксплуатации. Первый подход связан с политической теорией Джона Локка и идеями Руссо, второй — с воззрениями Томаса Гоббса.

Первый (контрактный) подход к объяснению государства, в основе которого лежит **теория общественного договора Локка**, используется неоклассической теорией. Он рассматривает возникновение государства как некий первоначальный контракт, который означал, что права индивида на определенные ресурсы признаются другими участниками договора в обмен на его отказ от притязаний на ресурсы других лиц. Люди договорились уважать права друг друга на определенные ресурсы.

Теория общественного договора Локка:

Роль государства в этом подходе сводится к тому, что оно выступает как некая третейская сторона, гарантирующая соблюдение условий первоначального общественного договора. По этой теории государство возникает в целях получения экономии от масштаба: создание государства дает возможность индивиду расходовать меньшее количество ресурсов на защиту своей собственности и тем самым увеличивает богатство общества.

Теория эксплуатации Гоббса легла в основу марксистского подхода к государству, ее придерживаются также некоторые экономисты-неоклассики. Гоббс рассматривал первоначальное состояние человечества как ситуацию типа «дилеммы заключенных», **войны всех против каждого**. Государство в этой теории возникает для того, чтобы общество не деградировало в состояние войны. Эта теория видит в государстве орудие господствующей группы или класса.

Теория эксплуатации Гоббса

Основная функция государства заключается в том, чтобы получать доход путем его перераспределения от граждан государства в пользу правящей группы или класса. Права собственности, которые устанавливает эта группа, нацелены не на повышение благосостояния, а на извлечение максимального дохода в пользу лиц, находящихся у власти.

Сравнительный анализ двух теорий

1. Контрактный подход Локка позволяет объяснить, почему государство потенциально может обеспечить условия для экономии ресурсов и способствовать росту общественного благосостояния. Объясняя выгоды, связанные с заключением первоначального общественного договора, контрактная теория, однако, не учитывает поведение граждан в последующем, а они стремятся максимизировать собственное благосостояние, перераспределить богатство и доход в пользу своей группы.

Теория эксплуатации, напротив, не придает значения первоначальным выгодам от социального контракта и уделяет основное внимание извлечению ренты у граждан теми лицами, которые контролируют государство.

Сравнительный анализ двух теорий

2. Различие этих подходов коренится в исходных предпосылках относительно распределения «потенциала насилия». Контрактная теория предполагает равное распределение потенциала насилия, а теория эксплуатации предполагает его неравное распределение.

Насилие можно определить как «физическое ограничение спектра возможностей, доступных одному индивиду (или группе) посредством воздействия на его способность реализовывать принимаемые им решения».

Насилие является проявлением власти. Человек, обладающий властью, имеет возможность получить желаемый результат, воздействуя на поведение других людей, которые в отсутствие этой власти предпочли бы другой результат. Таким образом, люди заключают вынужденный контракт.

| Категории | государство | государство |
|--|--|--|
| Цель | Максимизация совокупного дохода, снижение транзакционных издержек | Максимизация ренты (налоговых поступлений) группы, контролирующей государственный аппарат |
| Задачи (функции) | Гарант в ряде сделок между индивидами, спецификация и защита прав собственности | Активное вмешательство в экономическое и социальное взаимодействие, не ограничивающееся ролью гаранта |
| Средства использования монополии (на рынке) | Ограничено социальным договором и конституционными рамками | Зависит лишь от политической воли группы, контролирующей |

Вопрос 3

Д. Норт в своей теории попытался соединить два подхода: контрактный и эксплуататорский для того, чтобы ответить на 2 основных вопроса:

Почему действует тенденция к созданию государствами неэффективных прав собственности, что приводит к их неспособности достичь устойчивого экономического роста?

Как можно объяснить присущую всем государствам нестабильность, которая ведет к экономическим переменам, и, в конечном счете, к экономическому упадку?


Государство Норт определяет следующим образом:
«**Государство** — это организация со сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, распространяющаяся на определенный географический район, границы которого определяются ее властью над налогоплательщиками. Сущность прав собственности заключается в праве на исключение, и организация, обладающая сравнительными преимуществами в насилии, оказывается в состоянии специфицировать и защитить права собственности».


Итак, **государство — это монополист в применении легального насилия.**


В своей модели Норт представил государство в виде правителя, цель которого — максимизировать свое богатство или свою полезность.

Простая неоклассическая теория государства Д. Норта (Douglas North)


- ▶ Для Норта государство – простая статическая модель контракта между правителем и
- ▶ подданными, которой присущи следующие черты:


- 
- ▶ 1) Правитель относится к ситуации, как собственник. Он продает или поставляет за вознаграждение защиту и правосудие, включая защиту прав собственности и контрактных прав (их Норт выделяет отдельно).
Вознаграждение – это налоги. В силу экономии на масштабе и специализации правителя членам общества это выгоднее, чем если бы каждый из них сам защищал свои права собственности и контрактные права.


- 
- ▶ 2) Правитель приобретает верховную власть. Он может командовать, уверенный, что его будут беспрекословно слушаться. Он получает возможность требовать и получать обязательные взносы от своих подданных, размеры которых он устанавливает произвольно. Правитель будет вести себя, как дискриминирующий монополист, выделяя группы подданных по доходу и устанавливая сборы таким образом, чтобы максимизировать свой доход. Это некое объяснение прогрессивной налоговой шкалы, когда с богатых берут 30 %, потому что у них после этого все равно еще что-то останется, а с бедных – 10 %, потому что иначе они умрут с голоду, и в следующий раз от них не получишь и этих 10 %.



Ограничения для правителя со стороны подданных задаются двумя типами потенциальных издержек. Это *exit costs* – стоимость того, что подданный сумеет добраться до «канадской границы», пересечь ее и устроиться на новом месте (издержки выхода); и *replacement costs* – стоимость того, что подданные сумеет заменить правителя (издержки перемены правителя).


- 
- ▶ В модели Норта первая (основная) услуга, которую правитель предоставляет подданным, - это конституция, писаная или неписаная.
 - ▶ Понятие «предоставление конституции» предполагает, что правительство инвестирует средства в то, чтобы снизить транзакционные издержки по информации, сделать все эти правила доступными и ясными для граждан. Такие правила резко снижают для граждан неопределенность существования.


- 
- ▶ Но эти же ограничения специфицирует права собственности граждан таким образом, чтобы максимизировать доход правителя.

- 
- ▶ Вторая услуга в модели Норта – это набор общественных и полубыщественных товаров, которые правитель предлагает подданным (он вынужден содержать армию для охраны подданных, строить библиотеки, и т.д.).




- ▶ Получая монопольную ренту, правитель сталкивается с проблемой ее диссипации (рассеивания). Классический механизм рассеивания ренты – это бюрократический механизм. Отношения «принципал-агент» в любом случае ведут к тому, что рента принципала (если она у него есть) в результате издержек агентства рассеивается. Таким образом, в одном случае ренту присваивают сатрапы, в другом - надсмотрщики над сатрапами. Соответственно, здесь возникает проблема эффективности бюрократии.


- 
- ▶ Кроме того, распределение ренты может идти не только в пользу агентов, но и частично в пользу граждан (подданных) в случае, если альтернативные издержки подданных по выходу и/или по замещению данного правителя будут низкими. Если же альтернативные издержки подданных высокие - до границы добираться далеко и трудно, трудно и заменить правителя (оружия купить нельзя, собираться более, чем по трое, нельзя - ну, как тут организуешь народное восстание или Октябрьский переворот?!), - то в этих условиях даже частично рента не будет распределяться в пользу граждан.

- 
- ▶ В любом случае существует некая закономерность: правительство может вести себя оппортунистически по отношению к своим гражданам, делать с ними все, что пожелает, если их альтернативные издержки высоки; а при низких альтернативных издержках граждан правительство вынуждено делиться с ними частью своей ренты.



- ▶ По Норту, у простой статической модели есть два ограничения. Во-первых, это уровень политической конкуренции, внутренней и внешней. Во-вторых, это собственные транзакционные издержки правителя, куда входят:
 - ▶ - агентские издержки, т.е. издержки мониторинга и контроля за бюрократами с тем, чтобы они
 - ▶ не растаскивали достояние правителя и правильно реализовывали его волю;
 - ▶

- 
- ▶ - издержки по информации, предполагающие сбор информации о подданных, чтобы определить оптимальный уровень сбора налогов, т.е. максимизировать монопольную ренту, правителю необходимо знать, с кого и что можно взять, а для этого ему приходится тратиться на различные службы, начиная с Госкомстата и Социологической службы и кончая различными разведками и контрразведками.

- 
- ▶ Норт на очень простой модели убедительно показывает, почему столь долго в истории существовало абсолютно неэффективное, даже с точки зрения эгоистических интересов правителя, распределение налогового бремени и прав собственности.
 - ▶ Правители постоянно были вынуждены балансировать между группами риска и собирать налоги не с них, а с тех, кто более беден и менее влиятелен, у кого гораздо выше издержки на то, чтобы объединиться и свергнуть правителя.

У модели Норта есть три отличительные черты:

1. Государство обменивает ряд услуг, которые можно назвать «защита и правосудие» на налоги.

Поскольку при предоставлении этих услуг государством достигается экономия от масштаба, общий доход в обществе будет выше, чем в том случае, когда каждый гражданин самостоятельно защищает свои права собственности. Эти услуги «защита и правосудие» представляют собой лежащие в основе организации общества правила игры.

Они выполняют двойную роль: во-первых, специфицируют права собственности с целью максимизации ренты, полагающейся правителю и, во-вторых, в рамках первой цели сокращают трансакционные издержки для того чтобы обеспечить максимальный выпуск в обществе и, следовательно, увеличить налоговые поступления.

Эта вторая цель проявляется в предоставлении правителем набора общественных благ и услуг, которые должны снизить издержки заключения и защиты контрактов.

2. Государство имеет право взимать налоги и при этом оно пытается вести себя как дискриминирующий монополист.

Оно разбивает все население на группы и устанавливает для каждой группы свои права собственности таким образом, чтобы добиться максимальных поступлений в казну. У разных групп населения разные возможности противостоять налогообложению (например, военные, которые могут повлиять на смену власти в стране, не платят налогов, а неорганизованное, распыленное сельское население может платить непосильный налог).

Чтобы собрать налоги, государству нужны сборщики налогов, которые выступают в роли агентов, и возникает проблема агентских отношений. Часть монопольной ренты правителя будет присвоена оппортунистически ведущими себя исполнителями на местах. Кроме того, часть ее будет израсходована на контроль исполнителей.

3. Монопольная власть правителя, которая проявляется в его возможности увеличивать налоги и произвольно менять права собственности, ограничена, поскольку у правителя есть конкуренты, которые могут предоставлять населению тот же набор услуг.

Конкуренты правителя:

а) Прежде всего это соседние государства. Граждане государства могут эмигрировать в другую страну, неся при этом определенные затраты. Необходимо отметить, что эти издержки значительно выше, чем у работников, которые меняют место работы. Эти издержки вызваны потерей специфических вложений в человеческий капитал (знание родного языка, знание неформальных и юридических правил своей страны, религия, национальная культура), которые могут утратить свою ценность при эмиграции, а также специфический социальный капитал (семейные, дружеские и деловые связи и т.д.). Поэтому граждане страны оказываются в большей степени «заперты» в своей родной стране, чем, например, работники в фирме, и в этой ситуации у правителя могут усиливаться стимулы к оппортунистическому поведению.

b) это могут быть претенденты на власть внутри страны. Недовольные граждане могут свергнуть правителя и привести к власти его соперника, который также может предоставлять услуги «защита и правосудие». В качестве подобных конкурентов правителя могут выступать лица или группы, имеющие военную силу или группы, обладающие ресурсами, необходимыми для обеспечения военной мощи групп, рвущихся к власти. Конкурентом государства в осуществлении функций спецификации и защиты прав собственности может выступать также организованная преступность.

Итак, правитель заключает со своими подданными долгосрочный неявный контракт, который оговаривает условия обмена общественных благ на налоги.

Цена, которую требует правитель, ограничена его монопольной властью. Там, где соперников (потенциальных близких субститутов) нет, там правитель является деспотом, диктатором или абсолютным монархом. Чем меньше степень свободы правителя, тем большая часть доходов остается у подданных.

Перед правителем стоит двойкая цель: с одной стороны он должен создать такую структуру прав собственности, которая позволила бы ему максимизировать свой собственный доход; с другой стороны, он должен создать эффективный набор прав собственности, чтобы максимизировать доход общества.

В каком случае правитель выбирает менее эффективную структуру прав собственности?

В модели Норта возникает два вида ограничений, с которыми сталкивается правитель: конкурентное ограничение и ограничение, связанное с наличием трансакционных издержек. Оба эти вида ограничений приводят к производству неэффективных прав собственности.

Первое ограничение приводит к тому, что правитель будет избегать установления таких прав собственности, которые ущемляют интересы влиятельных граждан. Положение правителя может подвергнуться угрозе в том случае, если богатство или доход граждан, которые имеют доступ к близким субститутам правителя, уменьшаются в результате изменения прав собственности.

Правитель может поддаваться на угрозы и менять правила игры в пользу этой группы граждан, даже если эти правила неэффективны с точки зрения всего общества.


Второе ограничение связано с тем, что эффективные права собственности могут приводить к более высокому доходу в обществе, но более низким доходам для правителя из-за высоких транзакционных издержек сбора налогов. Часто менее эффективная структура прав собственности может приносить правителю больший доход.

Государство может торговать монопольными правами и привилегиями вместо того чтобы создавать условия для активной конкуренции, поскольку, получив плату за монополию, правитель не должен создавать сложную систему налогообложения, которая обеспечивала бы поступление налогов в казну.

В качестве **примера** можно привести Испанию времен Фердинанда и Изабеллы. Основным источником финансовых поступлений в королевскую казну была mesta (гильдия овцеводов), которая в обмен на право овцеводов свободно мигрировать со своими стадами обеспечивала корону надежным источником дохода, но при этом создала препятствия для развития земледелия и утверждения прав собственности.

Модель стационарного бандита

У государства есть преимущества именно в реализации насилия, а не в действиях в других областях, в которых оно может уступать отдельным индивидам. Именно в этом смысле его преимущества являются сравнительными. Индивиды же могут обладать какими-то специальными знаниями и/или навыками и использовать их в производстве или обмене (прежде всего имеется в виду производство частных благ).

- 
- ▶ - сравнительное преимущество государства в осуществлении насилия является основой социального контракта между правителем и его гражданами, в рамках которого и осуществляется обмен дохода на различного рода услуги, предоставляемые государством (например, безопасность). Важно отметить, что основные принципы социального контракта не зависят от модели государства. Один экстремальный полюс взаимоотношений государства со своими подданными – это социальный контракт как контракт равного среди равных, когда государство создается, чтобы производить общественные блага. Другой полюс – это государство как бандит, которое обирает своих подданных, используя преимущество в осуществлении насилия.

Теория МакГиры-Олсена

Проводит различие между бандитами-гастролерами и оседлыми бандитами (оседлые бандиты и правитель рассматриваются как синонимы). Если бандит-гастролер стремится максимизировать краткосрочный доход и будет инвестировать средства прежде всего в технологию перераспределения, то грабежи оседлого бандита приобретают форму упорядоченного налогообложения, а сам он начинает осуществлять монополию на грабежи в своих владениях. Поэтому он будет заботиться о том, чтобы люди получали побудительный мотив к производству, который отсутствовал у них, когда их дочиста обирал бандит-гастролер. Оседлый бандит будет отбирать лишь часть доходов в виде налогов, оставляя людям стимул добиваться увеличения доходов.

Теория МакГира-Олсена

При налогах существует определенность относительно выплат правителю, величина налогов определяется заранее и известна плательщику, поэтому у него появляется стимул к производству, поскольку излишек дохода над налогами он имеет возможность оставить себе. У правителя меняется структура стимулов: он становится заинтересован в том, чтобы создать побудительные мотивы к производству и обеспечить необходимые для этого условия: пресекать появление бандитов-гастролеров, а также действия своих подданных, направленные на насильственное перераспределение богатства, ведь это отвлекает ресурсы от использования их на цели увеличения налогооблагаемой базы. Действует невидимая рука, которая заставляет правителя действовать в интересах всего общества.

От анархии кочующих бандитов к государственному порядку автократа

Анархия

Конкуренция между бандитами на одной территории



Кочующий бандит

- Узкий интерес;
- Максимизация изымаемой у населения доли дохода



Монополизация воровства на контролируемой территории



Оседлый бандит

- Оптимизация изымаемой у населения доли дохода
- Предоставление общественных благ



Стимулы к сбережениям и инвестициям



Рост производства, доходов населения и оседлого бандита



Государственный порядок

Трансформация оседлого бандита в правителя-автократа