



Лектор:
**Молчанов
Игорь
Николаевич,**
д.э.н., доцент
кафедры
экономики
социальной
сферы
экономического
факультета МГУ
имени
М.В.Ломоносова,
9392940@mail.ru



Экономика общественного сектора

Тема 5. «Экономические основы политического механизма в общественном секторе» (занятие 2)

<http://socsfera.narod.ru/>

План лекции



1. Принцип профессионализма и высокой информированности политиков.
2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии.
3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования.
4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии.
5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления.
6. Порядок и процедура учета интересов меньшинства в парламенте.

1. Принцип профессионализма и высокой информированности политиков



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О СТАТУСЕ ЧЛЕНА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И СТАТУСЕ ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 7. Формы деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы

1. Формами деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы являются:

- а) участие в заседаниях соответственно Совета Федерации, Государственной Думы в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в совместных заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- б) участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой; в работе парламентских комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 года N 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации", а также рабочих групп, создаваемых указанными парламентскими комиссиями;
- в) участие в выполнении поручений соответственно Совета Федерации, Государственной Думы и их органов;
- г) участие в парламентских слушаниях;
- д) внесение законопроектов в Государственную Думу;

1. Принцип профессионализма и высокой информированности политиков



- е) внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса);
- ж) обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации;
- з) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

2. Формами деятельности депутата Государственной Думы также являются:

- а) работа с избирателями;
- б) участие в работе фракций в Государственной Думе.

3. Деятельность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы может осуществляться также в иных формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Статья 8. Взаимоотношения депутата Государственной Думы с избирателями

1. Депутат Государственной Думы обязан поддерживать связь с избирателями. Депутат Государственной Думы, входивший в качестве кандидата в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, поддерживает связь с избирателями на территории, которой соответствовала эта региональная группа кандидатов (то есть с избирателями в соответствующем субъекте Российской Федерации, соответствующей группе субъектов Российской Федерации или на части территории субъекта Российской Федерации). Депутат Государственной Думы, входивший в качестве кандидата в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, поддерживает связь с избирателями в субъекте (субъектах) Российской Федерации, не охваченном (не охваченных) региональными группами кандидатов указанного списка, между которыми распределены депутатские мандаты, а при необходимости - и в ином субъекте (иных субъектах) Российской Федерации. Для такого депутата Государственной Думы субъект (субъекты) Российской Федерации определяется (определяются) фракцией в Государственной Думе, в которой он состоит в соответствии со статьей 7.1 настоящего Федерального закона.

1. Принцип профессионализма и высокой информированности политиков



2. Депутат Государственной Думы обязан рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и сроки, которые установлены Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, но не реже чем один раз в два месяца, проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода, а также осуществлять предусмотренные законодательством Российской Федерации иные меры, обеспечивающие связь с избирателями.
3. Депутат Государственной Думы информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации.
4. Депутату Государственной Думы ежемесячно предоставляются соответствующие дни для работы с избирателями в порядке, определяемом Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

1. Принцип профессионализма и высокой информированности политиков



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят Государственной Думой 7 июля 2004 года

Одобен Советом Федерации 15 июля 2004 года

(в ред. Федеральных законов от 02.02.2006 N 19-ФЗ, от 02.03.2007 N 24-ФЗ, от 12.04.2007 N 48-ФЗ, от 01.12.2007 N 309-ФЗ, от 29.03.2008 N 30-ФЗ, от 23.07.2008 N 160-ФЗ)

Статья 4. Принципы гражданской службы

Принципами гражданской службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 4) **профессионализм и компетентность гражданских служащих;**
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

1. Принцип профессионализма и высокой информированности политиков



Что почитать?

- <http://www.rags.ru/node/314> Владимир Егоров, Ректор РАГС при Президенте РФ: «Государственная служба - это сознательное служение человека государству и обществу» Интервью журналу "Обучение & карьера" №15(58) 18-24 апреля 2005 г.
- <http://www.rags.ru/dissertation/dissovet/12>
- <http://www.rags.ru/dissertation/dissovet/16>
- <http://www.rags.ru/dissertation/dissovet/19>

Авторефераты диссертаций по проблеме.

1. Принцип профессионализма и высокой информированности политиков



Нормативный подход к государственной службе и требования к работникам этих служб.

Занятые в государственных структурах руководствуются в первую очередь общественными интересами, они подчиняют свои личные интересы **служению государственному делу, всеобщему благу.**

От уровня **культуры, профессионализма и личных качеств** управленческих кадров во много зависит эффективность функционирования государственной машины, что определяет морально-политическую обстановку в обществе.

Требования к профессиональному отбору людей для государственной деятельности **выше,** чем к какому-либо иному виду деятельности.

2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии



При подготовке **платформ партии** обычно учитываются две группы проблем: *общие и специфические*.

1. К *общим, безусловным, проблемам* относятся борьба с безработицей, инфляцией, повышение уровня жизни, снижение уровня преступности и т.д. Они существуют всегда, и связанные с ними лозунги всегда популярны. Однако в определенные периоды развития общества часть общих проблем теряет свою актуальность, первостепенное значение приобретают другие проблемы, которые в свою очередь могут иметь особое звучание и особое содержание лишь в конкретных исторических условиях.

Важно, чтобы сами общие проблемы четко отражали систему предпочтений избирателей, а также чтобы были грамотно сформулированы и ясно определены пути их решения.

2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии



2. К *специфическим* проблемам относятся такие, которые волнуют общество в данный момент больше всего. В условиях гиперинфляции это может быть борьба с высокой инфляцией. В условиях затяжной депрессии – снижение уровня безработицы. В условиях глубоких экономических преобразований – темпы проведения экономических реформ. Одни члены общества могут ратовать за их быстрое проведение. Другие могут быть сторонниками умеренных преобразований. И наконец, третьи могут бороться за то, чтобы вернуться к старому. Такая ситуация типична, например, для постсоветской России.

2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии



Процесс выбора проектов, программ, мероприятий выражает современную политическую демократию, посредством которой достигается баланс интересов, согласие, находятся компромиссные решения, устанавливается социально-политическая стабильность.

Ограниченность ресурсов побуждает индивида осуществлять свой выбор ориентируясь на максимизацию полезности. В **политической сфере люди** поступают так же, как и в других сферах, **руководствуясь личными интересами.**

Все участники политического процесса в ходе своего выбора ориентированы на экономические принципы, в основе которых лежит **сравнение предельных выгод и предельных издержек.**

2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии



Отдельные избиратели, как участвовавшие, так и не участвовавшие в выборах, затрудняются определить свои индивидуальные интересы в силу недостатка информации об обсуждаемых программах, предвыборных платформах партий и кандидатов на выборные должности. Для того чтобы получить адекватную информацию, избиратель должен затратить собственные усилия, время, а возможно и другие средства с тем, чтобы его выбор был обоснован. В ряде случаев избиратель либо ориентируется на имиджевые сигналы (харизму лидера партии), либо, отказываясь от трудоемкого сбора информации, оказывается в ситуации **рационального неведения**.

2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии



Феномен рационального неведения усиливается с ростом числа избирателей, так как выгоды от получения дополнительной информации о принимаемом решении относительно конкретного общественного блага в большом сообществе рассредоточиваются. Кроме того, информация как благо способна приобретать рыночные черты, вследствие чего ее доступность обусловлена высокими затратами. В общественном секторе принятие тех или иных решений обязывает государство предоставить гражданам всю необходимую информацию.

2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии



Выдающийся экономист, лауреат Нобелевской премии 1998 г. **Амартия Сен** отмечает **три группы причин**, вызывающие скептицизм в отношении общественного выбора, базирующегося на учете индивидуальных предпочтений:

- 1) нередко утверждается, что в условиях многообразия предпочтений и ценностей, которыми руководствуются люди даже в одном и том же обществе, невозможно создать непротиворечивую основу для заключения разумного общественного договора;
- 2) скептицизм связывают с неспособностью людей получить то, что они желают, поскольку целый ряд важных событий (например, стихийные природные катаклизмы) происходит независимо от воли людей;
- 3) сомнению подвергаются содержательность человеческих ценностей и поведенческих норм, которые нередко отражают узость личного интереса, человеческий эгоизм, вследствие этого следует забыть об «общественной морали» и «выполнении общественного долга»; утверждается, что все рациональные социальные перемены происходят исключительно в рамках рынка, даже если он порождает неэффективность, неравенство и нищету.

2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии



Принимая **общественное решение по экономическим вопросам**, вполне естественно обращаться к разнообразной информации. Благодаря информационному расширению мы получаем шанс выработать внятные и последовательные критерии для вынесения социальных и экономических оценочных суждений.

Амартия Сен считает, что «политика общественного консенсуса требует не только осуществления деятельности на основе *имеющихся* предпочтений, но и восприимчивости к социальным решениям, способствующим *развитию* индивидуальных предпочтений и норм. Здесь особое значение приобретают роль публичных дискуссий и взаимодействия при выработке общих ценностей и убеждений»

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Основными действующими лицами в теории общественного выбора являются:

- ✓ избиратели;
- ✓ политики (законодатели);
- ✓ государственные служащие (администраторы, чиновники, бюрократия).

Люди как производители и потребители **частных благ** имеют отношение, в первую очередь, к институтам **рынка**; а как производители и потребители **общественных благ** – к институтам **государства**.

В первом случае доминируют свободные отношения, во втором – принудительные.

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Избиратели

Общественный выбор осуществляется через определенные промежутки времени и ограничен кругом претендентов, каждый из которых предлагает свой пакет программ. Избиратель лишен возможности выбирать нескольких депутатов (одного – по проблемам занятости, другого – для борьбы с инфляцией, третьего – по внешней политике и т.д.). Он вынужден избирать одного депутата, позиция которого не полностью совпадает с его предпочтениями (выбор меньшего из многих зол, покупка товара «с нагрузкой»).

Избиратели более ограничены в выборе, чем покупатели товаров на рынке, как с точки зрения благ, так и информации.

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Политики

Политики определяют **цели** развития и **средства** их достижения, пытаются добиться одобрения сформулированных ими программ и в случае поддержки избирателей ищут пути реализации своих программ.

Политики, как **политические предприниматели**, заинтересованы в спросе на свою продукцию со стороны избирателей. Ими движет не принцип самоокупаемости, а необходимость переизбрания. Они максимизируют не прибыль, а престиж. Следовательно, они заинтересованы в тех лицах, которые помогут им профинансировать избирательную кампанию. Здесь важна роль групп с особыми интересами (рис. 3.1).

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования

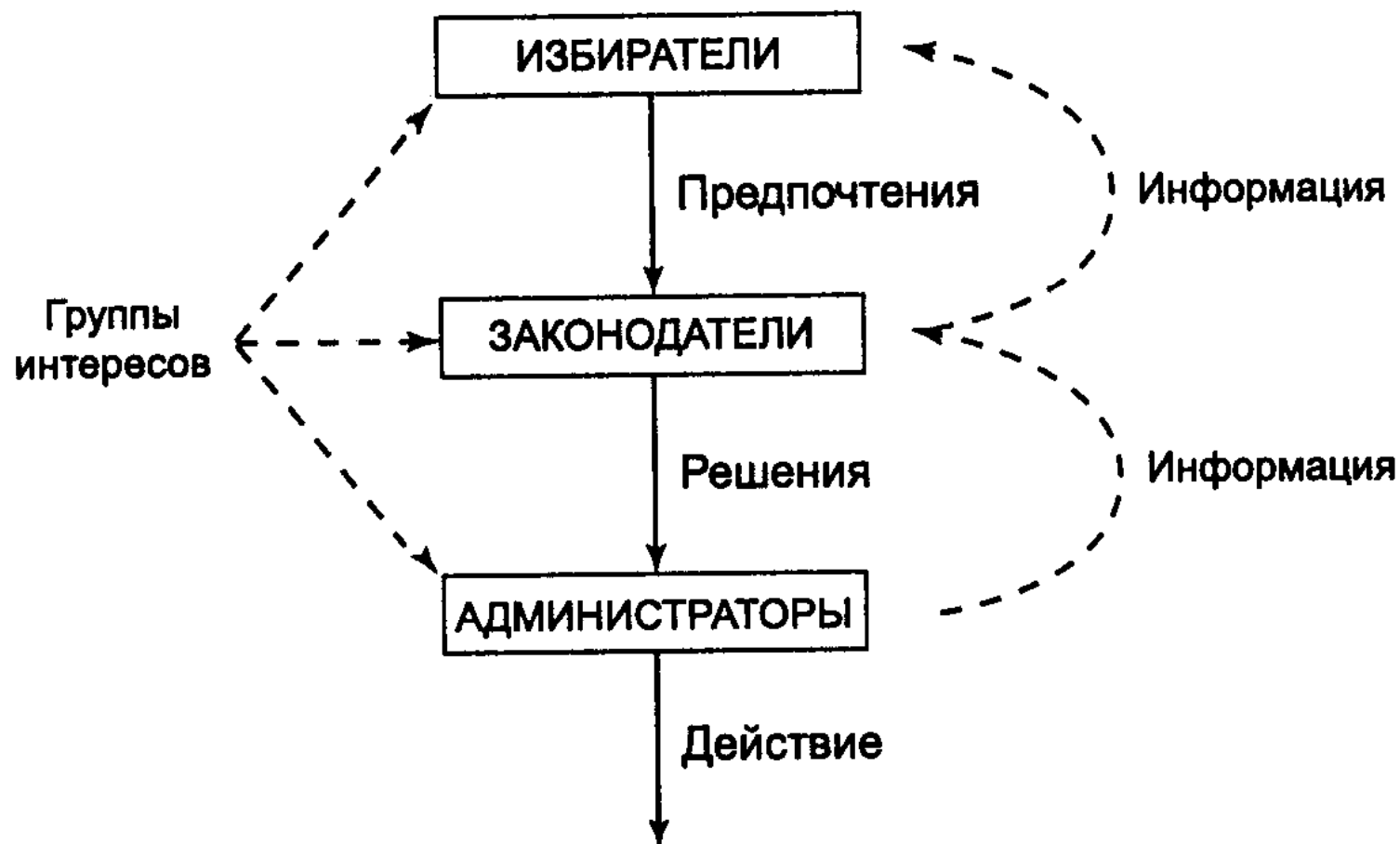


Рис. 3.1. Взаимодействие основных действующих лиц политического процесса



Государственные служащие (бюрократы)

Законодательные органы создают исполнительные с обширным аппаратом для выполнения разнообразных функций государства, которые затрагивают интересы избирателей.

Избиратели, проголосовавшие за политиков, оказываются в непосредственном подчинении у бюрократов (рис. 3.2.)

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования

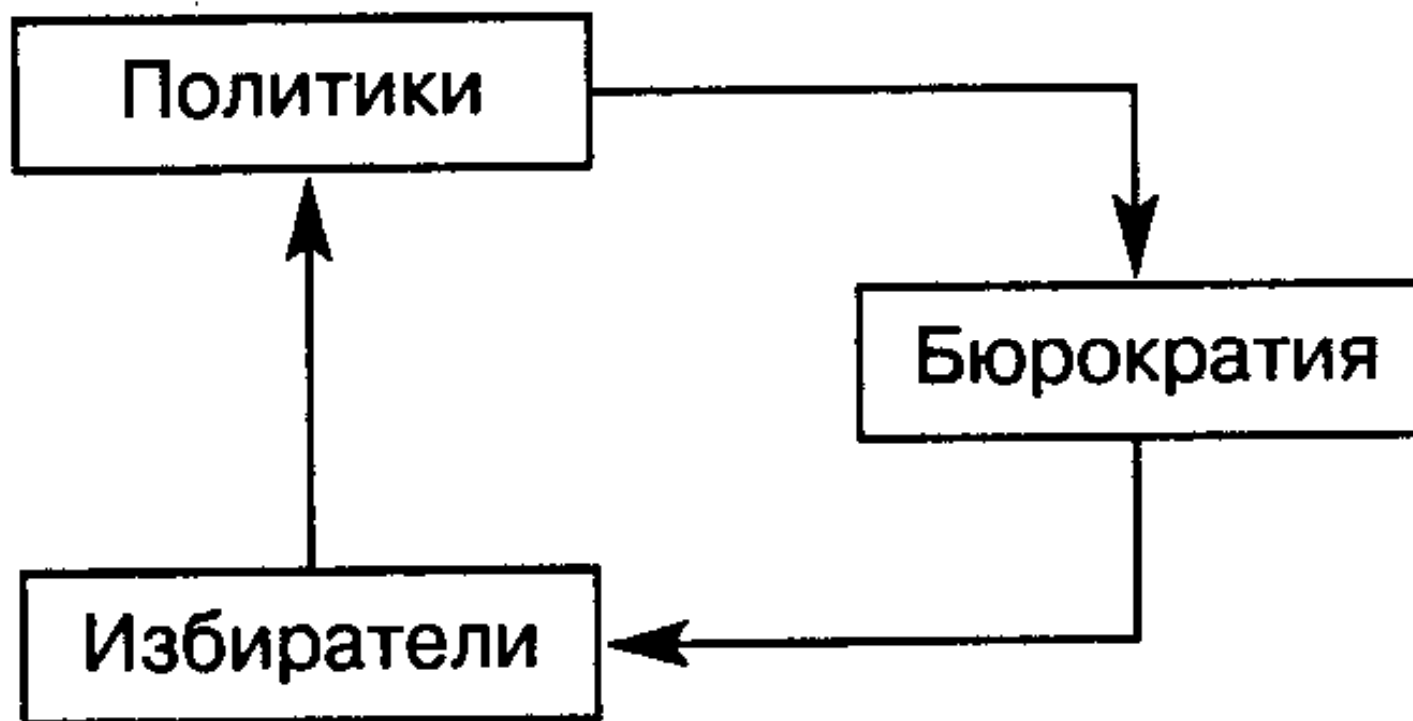


Рис. 3.2. Роль бюрократии



Образуется своеобразный **политико-экономический кругооборот**, который во многом схож с кругооборотом экономических благ. Только вместо домохозяйств и фирм в этом кругообороте участвуют избиратели и политики, а вместо рынков потребительских товаров и услуг фигурируют политический рынок и рынок общественных благ (рис. 3.3).

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования

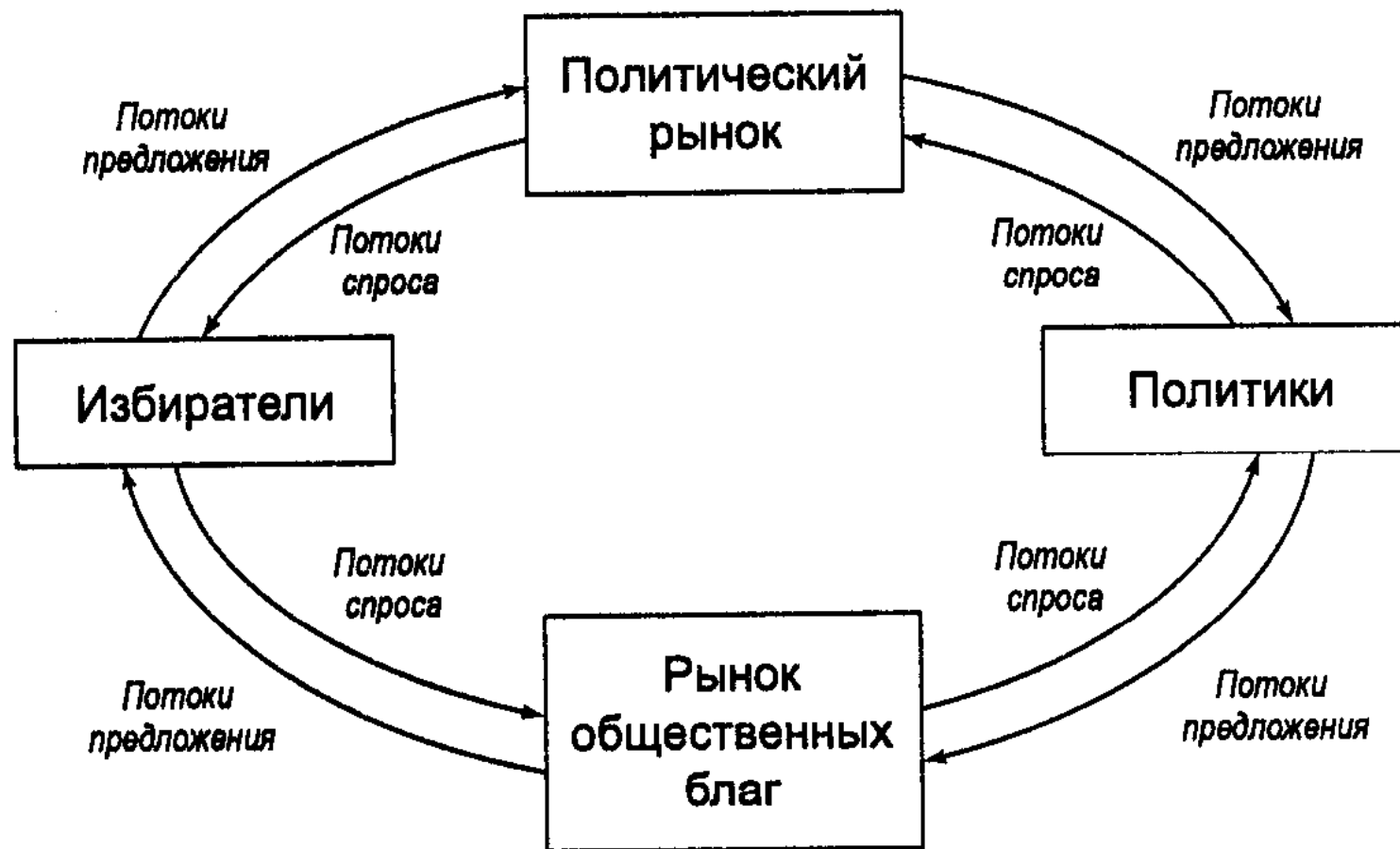


Рис. 3.3. Политико-экономическая модель спроса и предложения

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Модель, представленную на рис 3.3, можно описать следующим образом. *Избиратели* формируют **общественные предпочтения**. На политическом рынке отбирают **наиболее популярных политиков**, которым путем голосования избиратели делегируют свои полномочия. *Политики* в свою очередь **принимают законы и организуют снабжение избирателей общественными благами**.

Политики, конкурируя за голоса избирателей, организуют **политическую рекламу**, которая снабжает избирателей политической информацией. При этом наиболее дальновидные политики стремятся учесть *самые насущные общественные потребности* избирателей (рис. 3.4).

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования

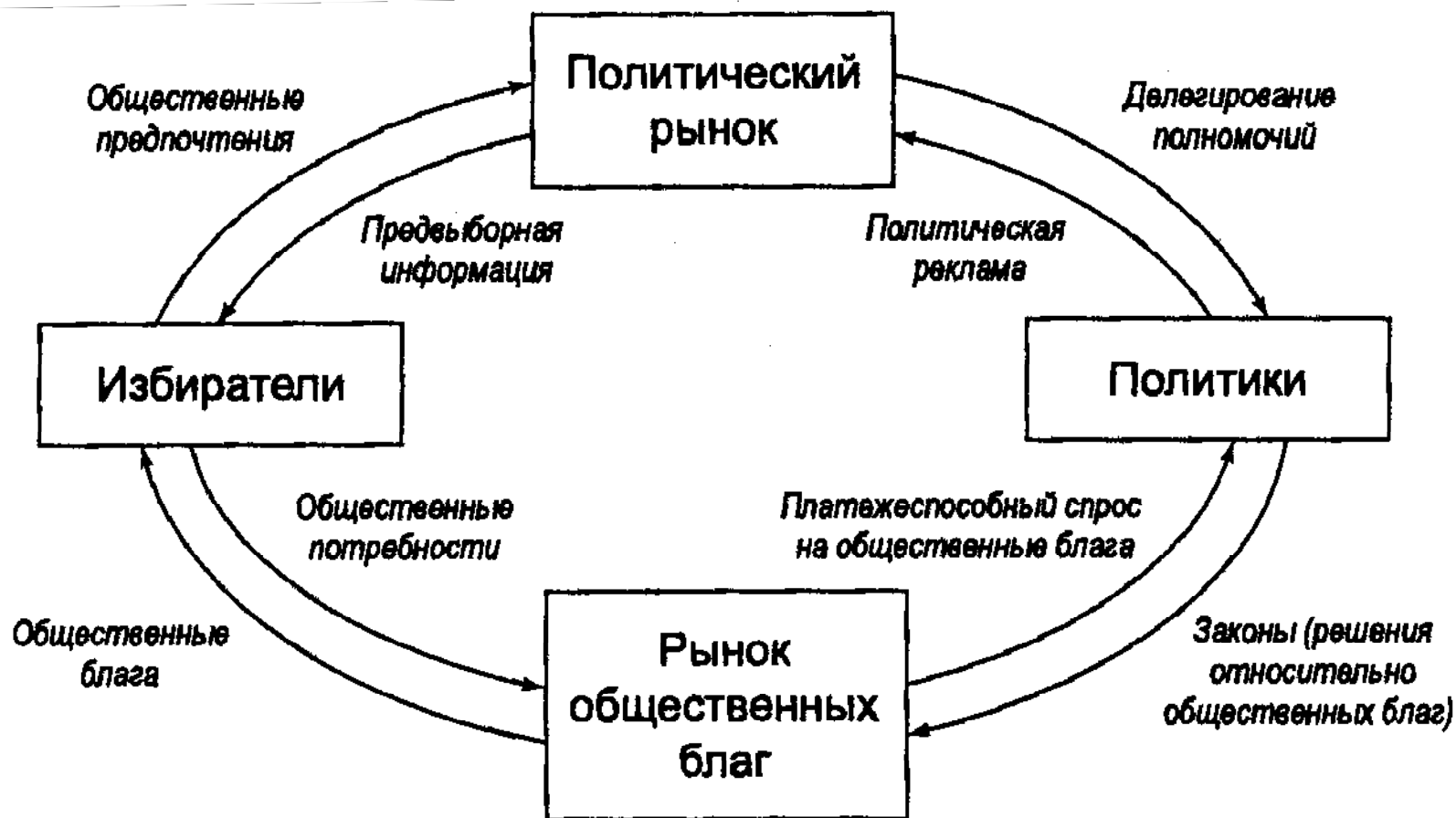


Рис. 3.4. Простая модель политико-экономического кругооборота

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Каждый из субъектов политико-экономического кругооборота зависит от другого, влияет на другого, деятельность каждого опосредована другим. Это не означает, что каждый из субъектов не сохраняет свою независимость и относительную обособленность. Это говорит лишь о том, что любые действия субъектов политического процесса рано или поздно отразятся и на них самих, хотя и отразятся в ином, уже весьма преобразованном виде.

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



В повседневной законодательной деятельности депутаты стремятся повысить свою популярность, активно используя систему **логроллинга** (logrolling - «перекатывание бревна») – практику взаимной поддержки путем «торговли голосами».

Каждый депутат выбирает важнейшие для его избирателей вопросы и стремиться получить необходимую поддержку со стороны других депутатов. Поддержку по своим вопросам депутат «покупает», отдавая взамен свой голос в защиту проектов своих коллег.

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Хрестоматийный **пример логроллинга** – решение Первого Конгресса США (1790 г.) о размещении столицы США в Вашингтоне. В течение десяти лет Дж.Медисону не удавалось преодолеть сопротивление А. Гамильтона (который представлял штат Нью-Йорк) на размещение столицы в новом городе Вашингтоне на границе со штатом Вирджиния, который представлял Медисон. Ему удалось сломить сопротивление сторонников Гамильтона лишь в обмен на прощение долгов, которые накопил штат Нью-Йорк за годы войны за независимость, тогда как Вирджиния со своими долгами федеральному бюджету уже расплатилась.

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Классической формой логроллинга является *«бочонок с салом»* - закон, включающий набор небольших локальных проектов. Чтобы получить одобрение, к общенациональному закону добавляется целый пакет разнообразных, нередко слабо связанных с основным законом, предложений, в принятии которых заинтересованы различные группы депутатов. Чтобы обеспечить его прохождение, к нему присовокупляют все новые и новые предложения («сало»), пока не появится уверенность в том, что закон получит одобрение большинства депутатов. Подобная практика таит в себе опасности для демократии, так как принципиально важные решения (ограничение гражданских прав, свободы совести, печати, собраний и т.д.) могут быть «куплены» предоставлением частных налоговых льгот и удовлетворением местных интересов.

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



В условиях представительной демократии качество и оперативность решений зависят от необходимой информации и стимулов, позволяющих применять ее на практике. Информация характеризуется **альтернативными издержками**. Для получения ее необходимы время и средства. Рядовому избирателю небезразлично, как будет решен тот или иной вопрос, однако желание оказать влияние на своего депутата влечет за собой определенные затраты – придется писать письма, посылать телеграммы или звонить по телефону. А в случае, если он не внемлет просьбам, - писать гневные статьи в газеты, привлекать внимание СМИ самыми различными способами, вплоть до организации демонстраций и митингов протеста.

Рациональный избиратель должен соотносить предельные выгоды от такого влияния с предельными затратами (издержками). Как правило, предельные затраты значительно превышают предельные выгоды, поэтому желание постоянно воздействовать на депутата у избирателя минимально.

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Иные мотивы у тех избирателей, интересы которых сконцентрированы на определенных вопросах, как, например, у производителей конкретных товаров и услуг. Изменение условий производства (регулирование цен, строительство новых предприятий, объем государственных закупок, условия импорта или экспорта) для них - вопрос жизни и смерти. Поэтому такие группы с особыми интересами стремятся поддерживать постоянную связь с представителями власти (рис. 3.5). Они используют для этого письма, телеграммы, средства массовой информации, организуют демонстрации и митинги, создают специальные конторы и агентства, чтобы оказывать давление на законодателей и чиновников (вплоть до подкупа). Все эти способы влияния на представителей власти с целью принятия выгодного для ограниченной группы избирателей политического решения называют **лоббированием** (*lobbying*).

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования

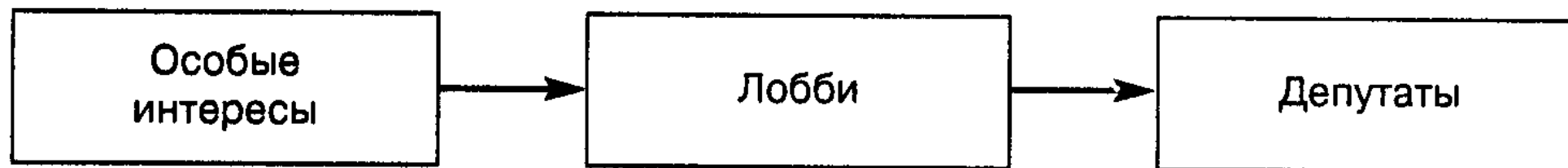


Рис. 3.5. Механизм лоббирования

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Группы со взаимопересекающимися существенными интересами могут с лихвой компенсировать свои затраты, если законопроект, который они отстаивают, будет принят. Выгоды от принятия закона будут реализованы внутри группы, а издержки понесет общество в целом. *Концентрированный интерес немногих побеждает распыленные интересы большинства.* Поэтому относительное влияние групп с особыми интересами гораздо больше их доли голосов. Выгодные им решения **не были бы приняты в условиях прямой демократии**, когда каждый избиратель прямо и непосредственно выражает свою волю.

3. Основные субъекты политического рынка и механизм лоббирования



Депутаты, в свою очередь, также **заинтересованы** в активной поддержке со стороны влиятельных избирателей, ибо это увеличивает **шансы** их **переизбрания** на новый срок. Лоббирование позволяет находить источники финансирования предвыборной кампании и политической деятельности. В еще большей степени заинтересованы в лоббировании профессиональные бюрократы, от деятельности которых зависит не только принятие, но и претворение в жизнь политических решений. Поэтому выборные органы и исполнительная власть должны следовать определенным принципам, сфера их деятельности должна быть строго ограничена.



Перераспределительные коалиции замедляют экономический рост. Причинами этого является то, что перераспределение связано с потерями, обусловленными дестимулированием производственных усилий, а также с тем, что лоббирование требует затрат. Наличие организованных групп обычно замедляет адаптацию индивидов к меняющимся условиям функционирования экономики. И здесь «свой вклад» вносят различные *группы специальных интересов*: профсоюзы, объединения предпринимателей и т.д.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Иерархическая структура государственного аппарата строится по тем же принципам, что и структура крупных корпораций. Однако государственные учреждения часто не могут воспользоваться преимуществами организационной структуры частных фирм из-за слабого контроля за их функционированием, недостаточной конкуренции, большой самостоятельности бюрократии.

К основным **отличиям** административной деятельности от производственной обычно относят сложность измерения производительности труда бюрократии, разнообразие стоящих перед ней целей и сомнительные технологии, которые используют профессиональные чиновники для достижения поставленных целей.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Сложность измерения **производительности труда** бюрократии связана с тем, что в отличие от менеджеров, о деятельности которых можно судить по результату (и в конечном счете по масштабам и норме прибыли), для оценки деятельности бюрократов нет обобщающих показателей. Очень часто об их работе судят по тому, как организован процесс принятия и исполнения решений: насколько хорошо чиновник поддерживает заведенный порядок; насколько успешно взаимодействует с другими бюрократами и т.д. Сложность оценки усугубляется еще и разнообразием задач, которые одновременно решают правительственные чиновники.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Бюрократия развивается как иерархическая структура внутри государства. Она необходима в качестве стабильной организации для осуществления долгосрочных программ, способной приспосабливаться к внешним изменениям. Политический процесс представляет собой единство прерывности и непрерывности. Периодическое обновление законодательных органов сочетается с относительной стабильностью основных эшелонов исполнительной власти. Бюрократия помогает сохранить преемственность в руководстве.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Реализуя свои собственные цели и интересы особых групп, бюрократы стремятся к принятию таких решений, которые открывали бы им доступ к самостоятельному использованию разнообразных ресурсов. На экономии общественных благ они мало что могут заработать, принятие же дорогостоящих программ предоставляет им широкие возможности для личного обогащения, усиления влияния, укрепления связей с поддерживающими их группами и, в конечном счете, для подготовки путей «отхода» на какое-нибудь «теплое» местечко. Не случайно многие служащие корпораций, поработав в государственном аппарате, возвращаются в свои корпорации с заметным повышением. Такая практика получила название «система вращающихся дверей».

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Бюрократии присущи стремление ускорить ход дела административными методами, абсолютизация формы в ущерб содержанию, принесение стратегии в жертву тактике, подчинение цели организации задачам ее сохранения. «Бюрократия, - писал **К. Маркс**, - считает самое себя конечной целью государства. Так как бюрократия делает свои "формальные" цели своим содержанием, то она всюду вступает в конфликт с "реальными" целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание - за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи - в государственные».

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Простейшая модель политико-экономического кругооборота (рис. 3.4.) может быть **усложнена** включением в нее бюрократов (рис. 4.1). Избиратели голосуют за политиков, политики назначают бюрократов, которые оказывают непосредственное воздействие на избирателей. Уже в силу своего положения бюрократия не связана непосредственно с интересами избирателей. Она обслуживает прежде всего интересы различных эшелонов законодательной и исполнительной ветвей власти. Чиновники не только реализуют уже принятые законы, но и активно участвуют в их подготовке, поставляя политикам информацию и реализуя через систему распоряжений принятые законопроекты.

Через бюрократов **группы с особыми интересами** «обрабатывают» политиков, представляют информацию в выгодном для себя свете.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии

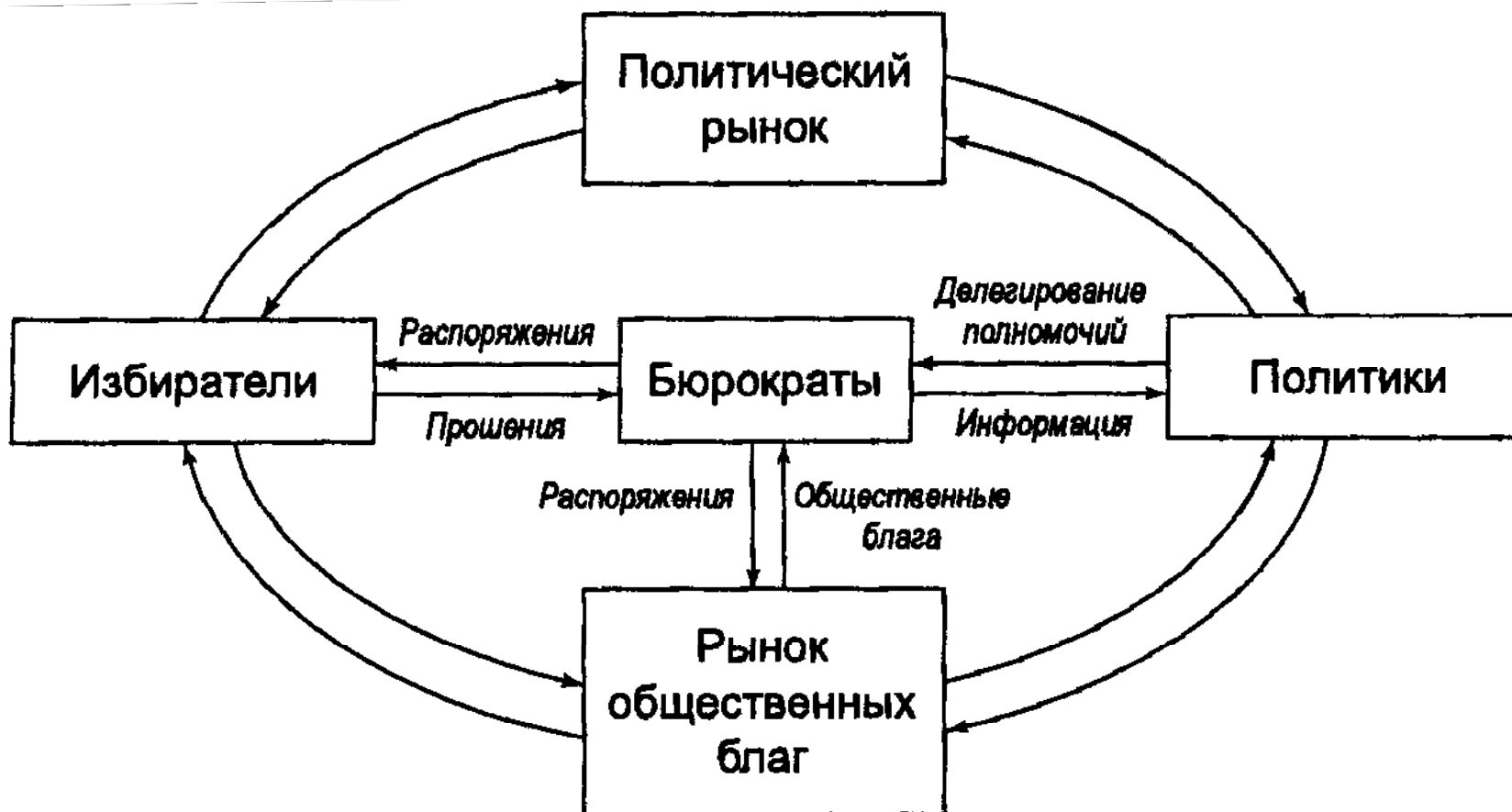


Рис. 4.1. Модель политико-экономического кругооборота с участием бюрократии

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Экономика бюрократии (economics of bureaucracy) согласно теории общественного выбора - это система организаций, удовлетворяющая как минимум двум критериям: во-первых, она не производит экономические блага, имеющие ценностную оценку, и, во-вторых, извлекает часть своих доходов из источников, не связанных с продажей результатов своей деятельности. Уже в силу своего положения бюрократия не связана непосредственно с избирателями, она обслуживает прежде всего интересы различных эшелонов законодательной и исполнительной ветвей власти. Чиновники не только реализуют уже принятые законы, но и активно участвуют в их разработке.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Список **возможных целей бюрократа** довольно велик. Однако несомненно одно: для реализации большинства целей многие бюрократы стремятся увеличить размер своей организации.

Факторы, определяющие **благосостояние** чиновников, во многом обусловлены их положением в общественной иерархии и уровнем оплаты, который зависит от объема и сложности их функций, масштаба контролируемых ресурсов, а также численности подчиненных. Отсюда повышенный спрос на общественные блага, структура которых соответствует их предпочтениям). Все это приводит к увеличению общественного сектора и стремлению к монопольному положению.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Максимизация численности бюрократов вызвана тем, что они имеют информационные преимущества перед законодателями и работают в отсутствии конкуренции. Поэтому парламентариям обычно непонятны особенности технологии их труда, во всяком случае, им бывает довольно трудно определить, эффективно или нет действуют бюрократы. Это открывает широкие возможности получения дополнительных средств для начатых программ. Когда есть оперативная свобода в расходовании общего бюджета, попытки урезать его отдельные части довольно тщетны. К тому же в этом обычно не заинтересованы ни бюрократы, ни парламентарии. Наоборот, и те, и другие выигрывают от увеличения общего бюджета. Бюрократы выдвигают перед парламентариями, как правило, весьма ограниченный набор альтернатив: дешевую, но неэффективную программу, или эффективную, но дорогую.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Дороговизна связана еще с осторожностью, которая неизбежна при расходовании государственных средств, несклонностью к риску и бюрократов, и парламентариев, с канцелярским формализмом (все должно проходить через общепринятые каналы: согласования, визы и т.п.). Результат довольно очевидный – стремительное увеличение издержек.

С ростом бюрократии усиливаются **негативные стороны управления**: чем больше бюрократический аппарат, тем ниже качество принимаемых решений, медленнее их претворение в жизнь.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Различные ведомства нередко преследуют **противоположные цели**; их работники часто **дублируют** работу друг друга. Устаревшие программы не отменяются, издаются все новые и новые циркуляры, увеличивается документооборот. Все это требует огромных средств для решения простых вопросов.

Укрепление бюрократии усиливает неэффективность работы организации. В частной фирме простым критерием эффективности служит рост прибыли. В государственном аппарате такой четкий критерий отсутствует. Обычной реакцией на провалы принятых ранее программ являются увеличение ассигнований и рост штата сотрудников. Все это способствует разбуханию государственного аппарата – людей с **рентоориентированным поведением**, занятых поиском политической ренты.

4. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблема бюрократии



Группы специальных интересов – совокупность индивидов, для которых одни и те же мероприятия вызывают однонаправленные изменения полезности. Они используют механизм лоббирования для реализации своих интересов.

Большой **вклад** в анализ групп специальных интересов и теорию лоббирования внес бессменный руководитель Центра изучения коллективного выбора Мэрилендского университета, профессор **Мансур Олсон**.

5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления



Правительственные чиновники стремятся получить материальные выгоды за счет как общества в целом, так и отдельных лиц, добиваящихся принятия определенных решений. Бюрократы, участвуя в политическом процессе, проталкивают такие решения, которые гарантируют им получение экономической ренты за счет общества. Политики заинтересованы в решениях, которые обеспечивают явные и немедленные выгоды и требуют скрытых, трудно определяемых издержек. Подобные решения способствуют росту популярности политиков перед выборами, но, как правило, они экономически неэффективны.

Политическая рента связана с использованием властных полномочий в экономике, искусственным ограничением конкуренции. Конкуренция при этом не исчезает, а переносится из собственно рыночной сферы в сферу воздействия на государство, из экономической сферы в политическую (рис. 5.1). Теперь дополнительные затраты направляются не на совершенствование экономических благ, а на политическую деятельность: на финансирование политических партий, лоббирование, подкуп, взятки и т.п.

5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления

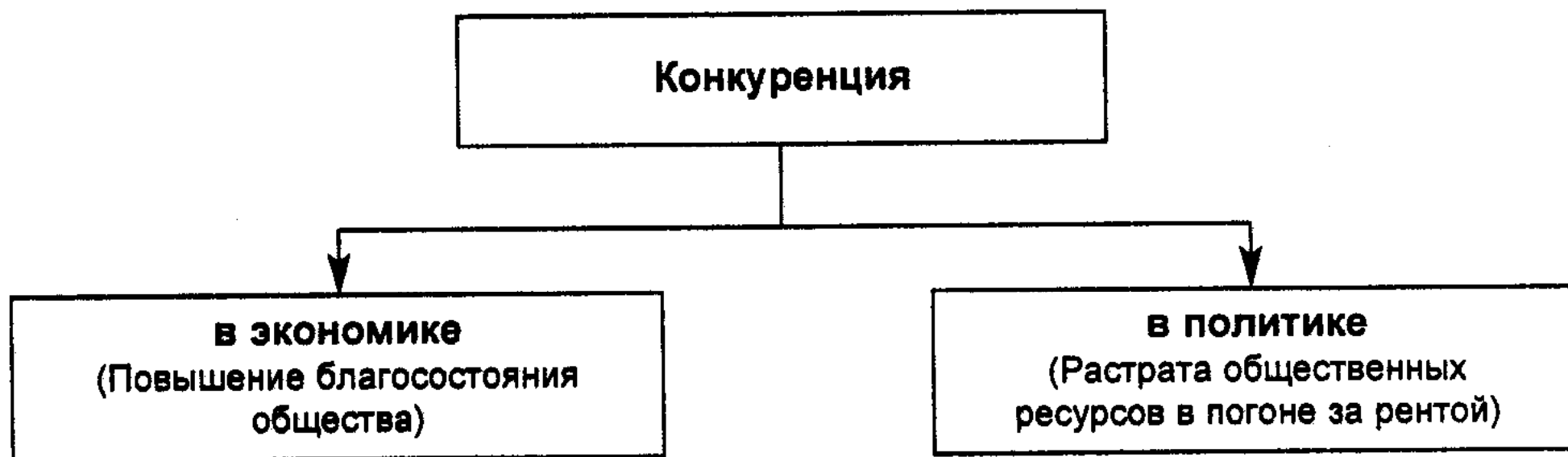


Рис. 5.1. Разные роли конкуренции

5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления



Поиск политической ренты (*political rent seeking*) - это стремление экономических агентов получить экономическую ренту с помощью политического процесса. Экономические агенты пытаются завладеть исключительными преимуществами, поставив принуждающую силу государства на службу частным интересам.

Дж. Бьюкенен выделяет три типа затрат, связанных с поиском ренты:

- 1) расходы потенциальных монополистов;
- 2) усилия бюрократов, стремящихся превратить в свои доходы расходы потенциальных монополистов;
- 3) искажения, возникшие в результате образовавшейся монополии или деятельности государства, направленной на поиск политической ренты.

5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления



Способы поиска ренты могут быть разнообразны. Например, он может осуществляться:

- через регулирование цен и объемов выпуска, что приводит к повышению монопольной власти;
- через тарифы и квоты, что способствует ограничению конкуренции.

Бюрократ обязан принимать решения исходя из целей, установленных законодательством, и этических норм. Если эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях, начинается **коррупция**. Чаще всего **под коррупцией** (в узком смысле слова) **понимают** ситуацию, когда бюрократ принимает противоправные решения (иногда решение, морально неприемлемое для общественного мнения), из которых извлекает выгоду некоторая вторая сторона (например, фирма, обеспечивающая себе государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны.

5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления



Выигрывает в результате поиска ренты тот, кто окупает свои затраты. Для проигравших эти затраты окажутся невосполнимыми, безвозвратными потерями. Поэтому в результате происходит так называемое **рассеяние ренты**, когда ее сумма уравнивается с издержками, связанными с ее поиском. Таким образом, величина политической ренты сравнима с суммой, затраченной на ее получение. В результате оказывается, что перераспределение - не только цель в погоне за рентой, но и ее основной инструмент, с помощью которого осуществляется финансирование партий, политиков, чиновников. Отрицательной стороной этого процесса являются потери, связанные как с издержками по перераспределению, так и с искажением мотивации (трудовой, предпринимательской и т.д.) экономических агентов.

5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления



Представители теории общественного выбора последовательно выступают за **всемерное ограничение экономических функций государства**. Даже производство общественных благ не повод, с их точки зрения, для государственного вмешательства в экономику, поскольку разные налогоплательщики извлекают неодинаковую выгоду от государственных программ. По их мнению, демократичным является **опосредованное рынком преобразование общественных товаров и услуг в экономические блага**.

Проблема реформы бюрократии - это **проблема минимизации правительственного аппарата**, как путем создания конкурентных условий для работы правительственных учреждений, так и путем **передачи части их функций частным учреждениям**.

5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления



Неудивительно, что многие сторонники теории общественного выбора важнейшим *условием эффективной борьбы с бюрократией* считают приватизацию, ее *содержанием* - развитие мягкой **инфраструктуры**, а конечной *целью* - создание **конституционной экономики**. Понятие «**мягкая инфраструктура**» означает увеличение экономических прав человека (укрепление прав собственности, честность и ответственность за выполнение контрактов, терпимость к инакомыслию, гарантии прав меньшинства и т.п.) и ограничение сфер деятельности государства.

5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления



Соответствующие **меры по реформе государственного аппарата** в настоящее время **предполагают:**

- *упрощение*, т.е. оптимизацию работы бюрократических учреждений путем устранения дублирующих друг друга организаций;
- *децентрализацию*, т.е. передачу законодательной и административной ответственности от центрального к региональным правительствам, с тем чтобы приблизить власти к реальной жизни и насущным проблемам;
- *дерегулирование*, т.е. рост ответственности и возможностей для частных лиц и адекватное их сужение для государства.

5. Изъяны механизма государственного управления и методы их преодоления



Многие классические либералы считают целесообразным в будущем **изменить сами процедуры принятия правительственных решений**, для чего нужно:

- публиковать законопроекты для их свободного обсуждения;
- анализировать законопроекты в терминах «издержки-выгоды», с тем чтобы оказать дисциплинирующее воздействие на правительство и отвергнуть несовершенные законопроекты еще до их публикации.

6. Порядок и процедура учета интересов меньшинства в парламенте



Неэффективность решений, принимаемых в общественном секторе по принципу большинства голосов, может возникать в силу недооценки **предпочтений меньшинства** избирателей, что искажает действительный профиль предпочтений. Защита интересов меньшинства и индивидуальной свободы личности в современном обществе путем поиска согласия всех лиц, имеющих избирательное право, может оказаться нереальной. Поэтому возникает необходимость минимизации недостатков голосования по принципу большинства и достижение более согласованного выбора по альтернативным проблемам.

6. Порядок и процедура учета интересов меньшинства в парламенте



Существуют *несколько способов преодоления недостатков голосования большинством и защиты интересов меньшинства*:

- на стадии организации избирательной кампании ограничить количество альтернатив при принятии решений избирателями, что создаст условия для более согласованного непротиворечивого выбора;
- учесть интенсивность предпочтений избирателей посредством количественных весовых характеристик (стоимостной оценки принимаемых решений относительно изменения государственных бюджетных расходов, налогового бремени и т.п.);
- для защиты интересов меньшинства довольно часто используется обмен голосов и образование коалиций, что позволяет, при голосовании большинством, учесть мнение отдельных избирателей или их небольших групп; такой способ взаимной поддержки позволяет принимать решения, которые в ином случае были бы отвергнуты.

6. Порядок и процедура учета интересов меньшинства в парламенте



Поскольку в общественном секторе основная часть решений в условиях представительной демократии принимается на основе мажоритарного голосования, то для того, чтобы не ухудшить положение тех отдельных членов общества, которые оказались в меньшинстве, используют *перераспределительные процессы, осуществляемые государством.*

Современное общество в рыночных условиях отличается дифференциацией экономического положения его членов, наличием групп населения с различным уровнем благосостояния. Принятие отдельных решений, например, в отношении повышения цен на энергоресурсы, тарифов на коммунальные услуги, т.е. на услуги естественных монополий, должно сопровождаться *компенсационной поддержкой социально уязвимых слоев населения* (компенсационными выплатами, льготами по оплате услуг и т.п.).

Это позволит сохранять социальное равновесие в обществе, достигать Парето-улучшения на основе повышения благосостояния одних индивидов за счет других. *Восстанавливаемая аллокативная эффективность, в свою очередь, способствует достижению рациональности общественного выбора в целом.*

6. Порядок и процедура учета интересов меньшинства в парламенте



Порядок голосования может привести к экономически неэффективному принятию решения в отношении производства и использования общественных благ. Неэффективность результатов голосования может быть обусловлена также тем, что при принятии решений большинством голосов допускается недооценка мнения меньшинства избирателей и всей совокупности предпочтений (преференций) отдельных избирателей. Однако было бы *нереально* в современном обществе решить проблему защиты прав меньшинства и абсолютной индивидуальной свободы с помощью механизма единодушия, согласия всех лиц, имеющих избирательное право.

Механизм логроллинга (см. вопрос 3 лекции) позволяет осуществить общественный выбор по принципу большинства в условиях, когда данный общественный проект *обеспечивает интересы меньшинства*. И лоббирование, и логроллинг могут привести к неэффективному выбору, т.е. во многих случаях они представляют собой изъясн (провал) государства.



Спасибо за внимание!



Лоббизм - система воздействия групп со специальными интересами на органы власти для принятия выгодных этим группам решений. Он родился в Англии XVII в. и стал в современном мире таким же общепризнанным институтом, как, например, парламентские выборы или маркетинг. Подобно тому как политические и экономические институты разнятся от страны к стране, формы лоббирования тоже имеют существенные различия. По аналогии с национальными моделями экономики, можно, видимо, говорить о национальных моделях лоббирования, которые различаются по субъектам, его методам, роли в экономико-политических процессах и т.д. Для иллюстрации этого тезиса сравним особенности лоббизма в некоторых странах современного мира.

Итак, **лоббизм по-американски** - классический пример профессионального лоббирования. США, как пишут сами американцы, - страна лоббирования, Лоббилэнд. Для обоснования лоббистской практики ссылаются на I поправку к Конституции, которая гарантирует право народа обращаться к правительству с прошениями. Все дело, однако, в том, что «с прошениями» обращаются не рядовые граждане, а профессиональные «толкачи», да и «проталкивают» они интересы вовсе не рядовых американцев. В 1995 г. закон об открытости лоббирования окончательно узаконил его как разновидность профессиональной деятельности, но и до этого лоббирование в США отнюдь не было тайным. Еще в 1979 г. была создана Американская лига лоббистов, которая сформулировала следующее весьма обтекаемое определение того, чем занимаются ее члены: «Лоббисты являются... экспертами в вопросах государственного управления - его структуры, программ, политики и законодательного процесса».



Лоббисты обеспечивают информацией, отстаивают политические позиции и защищают экономические, социальные и специальные «философии». Кроме того, будучи основным звеном связи с творцами политических решений, они органически включены в планирование и реализацию соответствующих стратегий достижения целей»

Хотя американской идеей фикс является невмешательство государства в экономику, на самом деле это вмешательство существовало всегда, многие стремились получать от правительства льготы. В начале 1970-х гг. лоббисты корпораций составляли свыше 60% общего числа официально зарегистрированных лоббистов, хотя лишь 4% населения США входило в бизнес-ассоциации. Общее число официально зарегистрированных лоббистов только в Вашингтоне достигает 40 тысяч, незарегистрированных же еще больше.

«Лобби» первоначально означало «проходные коридоры», примерно с 1640 г. этим словом стали называть помещения вокруг залов заседания английского парламента, в которых законодатели встречались с гражданами. К началу XIX в. за данным термином окончательно закрепился современный смысл.

Широкое развитие профессионального лоббирования в Америке отражает представления американцев о желательности максимальной специализации. Поэтому репутация лоббиста в США принципиально не отличается от репутации, например, адвоката или наемного телохранителя, от которых также требуется умение цинично защищать интересы конкретного клиента, но не обязательно разделять его взгляды. В соответствии с духом индивидуализма американские лоббисты стремятся находить личные контакты с «нужными людьми» из коридоров власти; значительное число лоббистов - это экс-политики, использующие свои прежние связи.



Лоббизм *по-немецки* основан на прямом воздействии представителей групп интересов на политические институты, без посредничества «беспринципных» профессионалов. Если в США бизнес старается демонстративно дистанцироваться от правительства, то в Германии, напротив, - прямо включиться в выработку политических решений. В частности, при государственно-административных органах ФРГ действуют различные консультативные органы (совещательные советы, комитеты, комиссии), созданные по инициативе групп интересов. Поскольку эти консультативные органы не подвергаются правовой регламентации (в отличие от США, в ФРГ вообще нет специального федерального закона о лоббизме), то они налаживают постоянные и очень гибкие связи между крупным бизнесом и государственным аппаратом. Группы интересов могут влиять и непосредственно на партии: так, в экономическом совете при «Христианско-демократическом союзе» (его задача - «оказание помощи в разработке экономической политики ХДС») представлены почти 80% из тысячи крупнейших фирм ФРГ. Наконец, самые сильные группы интересов могут позволить себе выдвигать в бундестаг и ландтаги своих «личных» депутатов.



Лоббизм по-русски имеет, как и вообще постсоветские экономика и политика, ярко выраженный мафиозный оттенок. Лоббизм за рубежом основан на идее, что его назначение - информировать правительство об истинных нуждах граждан (если не всех, то, по крайней мере, «самых нуждающихся»). В России политические и экономические элиты резко дистанцированы от рядовых сограждан, а потому лоббирование выливается в столкновение клик и олигархий, ни одна из которых даже не пытается изобразить из себя защитницу «общенародных интересов». Кроме того, в России бизнес вырос во многом из коммерциализации «государственных мужей», которые очень часто продолжают совмещать участие в бизнесе с участием в политике, а потому лоббируют свои же собственные интересы. Наконец, некоторые партии (например, бывшая Аграрная партия России) представляла собой чисто лоббистские структуры, считающие своей основной задачей помощь «своим и только своим». Естественно, что в России нет никакого законодательства о лоббизме, но не потому, что (как в ФРГ) деятельность лоббистов не профессионализирована, а из-за того, что у нас еще плохо профессионализирована сама политическая деятельность, которая не вполне отделилась от примитивного «толкачества».

Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2005. – 531 с.