УДК 338.2

Ю.Е. Петруня

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: МОЖЕТ ЛИ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР» КОНКУРИРОВАТЬ С «БЮРОКРАТИЧЕСКИМ ВЫБОРОМ»?

Рассматриваются способы выявления общественного выбора, возможности и проблемы выявления и реализации общественного выбора в экономической политике государства.

Ключевые слова: *экономическая политика, общественный выбор, политическая система, общественные интересы.*

Постановка проблемы. Экономическая политика государства – это определённые подходы, которые реализуются государственными институтами для решения экономических проблем общества. Эти «подходы» должны, во-первых, служить интересам общества, а во-вторых, опираться на соответствующие общественные предпочтения. Это аксиомы демократического и справедливого общественного управления. Однако фактически принципы «служить» и «опираться» реализуются достаточно сложно и очень проблемно.

Совершенно очевидным является то, что экономические решения государства далеко не всегда являются по своей сути «общественным выбором». Во многих случаях реализуется «бюрократический выбор». И такой «выбор» является очень сильным конкурентом «общественному выбору». Более того, анализ «соперничества вызовов» подталкивает к постановке ряда серьезных концептуальных вопросов: насколько вообще продуктивна идея общественного выбора как основы или важной составляющей экономической политики государства; какой потенциал практической эффективности идеи общественного выбора; насколько даже выявленный общественный выбор отражает действительные общественные интересы и т. д.

Анализ последних исследований и публикаций. Теория общественного выбора может рассматриваться как определенный раздел современной общей экономической теории. Среди активных разработчиков данной теории можно, в частности, назвать Дж. Бьюкенена, Д. Блэка, К. Эрроу, Д. Норта и других авторов. Ключевым объектом анализа выступает деятельность политиков, определенных политических организаций в контексте их влияния на экономическую политику государства, на решение существующих экономических проблем.

Целью статьи является выявление взаимосвязи между экономической политикой государства и общественным выбором относительно путей и способов решения экономических проблем общества, выявления факторов, которые влияют на тесноту такой связи, оценка потенциала общественного выбора, его будущего в соперничестве с «бюрократическим выбором».

Результаты исследования. В контексте управленческих процессов общественный выбор необходимо определить как этап постановки задачи, цели и/или установления принципа (принципов) решения проблемы. Этап «выбора» предшествует этапам планирования и организации достижения намеченных целей. Нет сомнений в том, что в любом управлении, тем более государственном, правильная постановка цели – чрезвычайно важна.

Общественный выбор необходимо рассматривать как *выбор большинства* граждан страны. При этом данный выбор не должен быть «диктатурой большинства», общество – сложная система, нужно думать об определенном компромиссе с интересами меньшинства. Важно создавать и поддерживать баланс интересов различных общественных групп, различного видения путей и способов решения экономических проблем. Это очень непростая задача – велики соблазны и интересы бескомпромиссного «удержания власти». Прежде всего, в странах со слабой демократией и невысокой политической культурой. Это, в частности, проявляется в отношении к оппозиции, в характере «диалога» между властью и оппозицией.

Обеспечение учета общественного выбора в политике требует решения, по крайней мере, двух ключевых вопросов: во-первых, каким образом создать необходимые условия для *выяв-*

© Ю.Е. Петруня, 2012

ления общественных предпочтений; во-вторых, как организовать практическую *реализацию* общественных предпочтений.

В демократической системе существует два *способа выявления общественных предпочтений:*

– *прямое выявление*: каждый гражданин страны, который достиг определенного возраста, может непосредственно высказать свое мнение относительно способа решения определенного общественного вопроса. Для реализации этого способа нужно проводить прямой опрос (референдум) населения.

Очевидно, что при проведении такого опроса необходимо четко сформулировать вопрос, который требуется решить, а также варианты ответов на него. Таких вариантов в идеале должно быть два. Даже при трех вариантах может возникнуть ситуация, когда получение большинства голосов по одному из них не будет решением именно большинства граждан, потому что ответы по двум другим вариантам могут в сумме дать формальное большинство;

– *представительское выявление*: граждане страны избирают своих представителей в органы государственной и местной власти. В этом случае функционирует двухступенчатый механизм выявления общественного выбора.

Очевидно, что с точки зрения достижения «чистоты» (точности) выявления общественных предпочтений «представительский» порядок значительно уступает прямому способу выявления. Однако именно такой порядок является доминирующим способом на практике, потому что невозможно по каждой проблеме экономики, а также по другим проблемам, проводить референдумы. Кроме того, необходимо учитывать и то, что важнейшей предпосылкой правильного решения любого вопроса является компетентность в нем тех, кто принимает участие в его решении.

Выбранные обществом представители выступают в роли особых менеджеров, в роли своеобразного общенационального наблюдательного совета с очень широкими полномочиями, который своими решениями должен обеспечивать реализацию интересов граждан и осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти – государственной бюрократии.

Представительское выявление общественных предпочтений в рамках демократического общественного строя, по сути дела, не имеет альтернативы. Однако оно несовершенно, имеет много «проблемных мест», сокращение числа которых требует очень точной «настройки» всей системы власти.

Основное «слабое звено» этой системы связано с тем, что «представители» в своих «государственных действиях и подходах» исходят в значительной мере из своих *личных* интересов. Доминирует мотив – сохранить (расширить) свою власть и те возможности, которые даёт «представительство» для реализации личных интересов. Отсюда: а) действительный интерес «представителя» к избирателям, к их мнению формируется только в рамках учета степени их влияния на достижение его личного интереса; б) интерес «представителя» к манипулированию мнением избирателей в своих целях; в) готовность «представителя» к «инвестированию» денежных и других средств для обеспечения «правильного» поведения избирателей и многое другое, что «сбивает» потенциальные настройки в системе.

Что касается *«инвестирования в голоса»*, то здесь нужно отметить следующее:

Во-первых, власть даёт возможность административного влияния на руководителей организаций, посредством которых можно попробовать «правильно» повлиять на их подчиненных. Власть даёт возможность влиять на каналы массовой коммуникации, ограничивать свободу высказывания мнений у многих людей. Последние начинают контролировать свои высказывания для обеспечения необходимого уровня толерантности к действующей власти. Очевидно, что в основе такого поведения людей лежат обычные опасения того, что «нелояльность» к действующей власти может негативно отразиться на возможностях реализации их жизненных интересов.

Во-вторых, действующая власть может использовать «административные *экономические* ресурсы». В принципе, если соединить эти ресурсы с вышерассмотренными «*прямыми* административными ресурсами», то мы увидим, что ничего нового в этом плане не происходит: «пряник» и «кнут» являются давно известными универсальными методами влияния на людей, обеспечения «правильности» их поведения. Использование «административных экономиче-

ских ресурсов» может происходить по двум направлениям: а) экономическое стимулирование избирателей; б) формирование и применение экономических ресурсов «партии власти» для осуществления коммуникационного влияния на избирателей.

Экономическое стимулирование избирателей может происходить различными способами: раздача обещаний или осуществление фактического повышения пенсий, заработных плат в бюджетной сфере, стипендий студентам, введение новых социальных льгот, раздача обещаний по внедрению инвестиционных проектов в отдельных населенных пунктах (строительство медицинских учреждений, автомобильных дорог, мостов и т. п.). И надо признать – это действует на многих избирателей, они позитивно оценивают такую «заботу» и таких претендентов. Избиратели не хотят думать о том, что их просто «покупают». Причем недорого. В целом, чем беднее страна, чем ниже экономический, образовательный и культурный уровень ее жителей, тем больше шансов на действенность методов «экономического подкупа» избирателей. Низкий экономический уровень жизни населения является серьезным ограничителем эффективности демократии.

Формирование экономических ресурсов «партии власти» для осуществления коммуникационного влияния на избирателей происходит исключительно в скрытых формах. Власть имеет ряд важных инструментов влияния на бизнес (именно он может быть доминирующим поставщиком финансовых ресурсов для власти): государственные закупки товаров и услуг; налоговые и кредитные преференции; таможенно-тарифные и нетарифные преференции; предоставление земельных участков и прав на использование природных ресурсов... Власть может негласно предлагать бизнесу свою лояльность, преференции в обмен на поставку бизнесом финансовых ресурсов в «коммуникационно-избирательный» фонд власти. Идя на это, бизнес фактически покупает для себя определенные текущие и будущие преференции. Игра является абсолютно аморальной по своей сути, экономическая политика и общественный выбор выступают не связанными процессами. Большой бизнес в Украине фактически постоянно ведет подобные «экономические игры» с властью и одновременно борется за завоевание мест во власти.

«Инвестирование в голоса» – это как материализованные проекты, так и обещаемые проекты. Последние во многих случаях являются манипуляциями с сознанием людей. «Привлекательные обещания» во многих случаях являются очень далекими от реальности. В целом, политики это хорошо понимают. Но сознательно идут на фактический обман избирателей. «Спасением» является то, что человеческая память далеко не всё фиксирует, многое со временем забывается.

Таким образом, политик – это субъект, который формирует спрос на голоса избирателей для получения в будущем определённых выгод для себя. Формально суть его предложения избирателям – предоставление услуги по представительству их интересов. В то же время система обмена ценностями между избирателями и политиками работает так: вначале избиратели отдают свои голоса за претендента, и только после этого начинается процесс «предоставления услуг избирателям» избранным политиком. Очевидно, что при таком порядке избиратели находятся в худшем положении, чем политики. К этому прибавляется еще и такое довольно важное обстоятельство: содержание услуги политика недостаточно конкретизировано, во многих случаях оно является сильно размытым.

Выбор гражданами не отдельных людей, а *политических партий* изменяет отношения. Субъектом неписанного соглашения с избирателями фактически становится партия. При этом избиратели могут не иметь практически никакого влияния на то, как формируются избирательные списки партий. В итоге избиратели начинают ориентироваться в своих оценках и предпочтениях на лидеров партий. Этому значительно способствуют и средства массовой информации, в первую очередь телевидение, которые активно и регулярно «демонстрируют» обществу партийных лидеров. Довольно часто не столько проекты идей будущей экономической и другой политики государства, сколько харизмы, обещания, репутации и тому подобное лидеров становятся ключевыми факторами межпартийной борьбы за «право представлять». Кроме того, чем больше партий участвуют в избирательной конкуренции, тем меньше шансов для выявления выбора действительно большинства граждан.

Недемократический внутрипартийный уклад приводит к тому, что лидеры партий – их, наверное, можно назвать в таких ситуациях учредителями партий, держателями «контрольных

пакетов акций» партий – самостоятельно формируют избирательные списки своих партий. Те, кто попадает в эти списки, чувствуют, понимают свою приоритетную зависимость не от избирателей, а от лидеров (учредителей) партий. Партия выступает как *корпоративный* субъект политического соглашения с избирателями. Депутат-«партиец» должен быть «правильным» в глазах лидеров партии, а не избирателей.

Таким образом, в представительской системе выявления общественных предпочтений формируется разрыв во взаимосвязях между общественными группами (избирателями), с одной стороны, и «представителями» – с другой. Последние получают широкий коридор свободы в своих действиях, в том числе таких, которые могут быть очень далеки от реальных предпочтений избирателей. «Простым» избирателям очень сложно влиять на правильность поведения «представителей», на выполнение ими неписаного политического соглашения. Отсутствие влияния приводит к уменьшению или даже вообще к устранению ответственности «представителя» за правильность отражения в своих политических действиях выбора избирателей.

Одновременно с этим бизнес, кроме стремления непосредственно ввести своих представителей во власть, подчинить себе через них государственную бюрократию, ищет возможности для обеспечения своих экономических интересов через лоббистскую деятельность. Лоббистские группы становятся важной стороной в системе политико-экономических отношений. Таким образом, крупный бизнес стремится управлять экономической политикой государства. По сути, «общественному выбору» противостоит «*олигархически-бюрократический выбор*». Осуществление на практике последнего создает очень большие риски для общества, для реализации общественных интересов.

Реальной альтернативы «представительской экономической политике» практически нет. Поэтому остаётся только формировать, поддерживать и развивать такие *условия*, при которых эта политика будет наиболее полно отражать общественные интересы. Этими условиями могут быть:

– достижение свободного волеизъявления граждан – без страха за последствия, связанные с их выбором;

– наличие реального внутреннего демократического устройства в политических партиях – основных субъектах политической конкуренции. Лидеры партий должны быть не владельцами «контрольных пакетов акций партий», а действительно демократически избранными людьми. Партийные лидеры должны зависеть от своих «партийцев-представителей», а не наоборот. Необходимы более глубокие законы, регулирующие партийную деятельность;

– обеспечение контроля относительно количества партий – участников политической конкуренции для обеспечения эффективности представительского порядка отражения общественного выбора. Демократическая система важна, в первую очередь, как механизм выявления действительного общественного выбора, а не как механизм простого неограниченного «выращивания» альтернатив. Альтернативы нужны не сами по себе, они необходимы как предпосылки для правильности выбора;

– политики, политические партии должны в достаточно конкретизированном виде представлять избирателям предложения по содержанию и характеру своих политических услуг. Избиратели должны более-менее четко знать, что, собственно, предлагает им другая сторона;

– деятельность «представителей» должна быть реально прозрачной, максимально открытой для избирателей. «Представители» должны быть максимально ограничены в возможностях превращения политической общественной деятельности в свой собственный политико-экономический бизнес;

– моральные принципы и этические нормы, которыми руководствуются «представители», должны отвечать уровню той ответственности перед обществом, который возлагается на этих людей;

– избиратели должны быть достаточно грамотными людьми, способными критически воспринимать события в области политической конкуренции. Они должны уметь преодолевать искушение голосовать за харизмы партийных лидеров, за их популистские обещания. Избиратели должны требовать от субъектов спроса на их голоса четких, конкретных идей в экономических и других сферах, способов и сроков их возможной реализации. Именно достаточ-

но конкретизированные идеи и возможные способы их реализации должны быть основными объектами внимания избирателей;

– деятельность средств массовой информации, в том числе Internet, должна достаточно глубоко регулироваться законами и другими нормативно-правовыми актами для того, чтобы максимально четко разделять PR-материалы и объективную подачу информации.

В итоге можно отметить следующее: во-первых, трудно увидеть наличие возможностей для достижения «чистого» общественного выбора в экономической политике государства. Постановка такой задачи была бы общественной иллюзией; во-вторых, потенциально очень узкий круг экономических вопросов может быть вынесен на референдум; в-третьих, создание и поддержка условий достижения эффективности представительской системы является очень сложной задачей.

Анализируя вопрос о том, насколько общественный выбор соответствует общественным интересам, следует учитывать ряд важных моментов:

– во-первых, идут непрерывные процессы *осознания* обществом своих интересов. Другими словами, идут процессы *понимания* обществом своих интересов. Большое количество факторов влияет на то, как люди осознают, какими они видят общественные интересы. Это – уровень образования, культуры, религия, экономические факторы, деятельность политических сил, средств массовой информации и другие. Сложность, многофакторность, неустойчивость, податливость манипулированию создают возможности отклонения видения общественных интересов большинством от фактических, действительных общественных интересов;

– во-вторых, действие большого числа факторов видения общественных интересов приводит и к тому, что возникает проблема разновекторности и даже противоречивости интересов больших общественных групп. Возникают ситуации, когда выбор большинства становится выбором «с малым преимуществом» или, если сказать иначе, «неубедительным выбором». Возникает вопрос: принимать ли к реализации «неубедительный выбор»? Или лучше искать новый, компромиссный вариант выбора?;

– в-третьих, всегда существует противоречие между текущими и стратегическими интересами. При выборе решения люди очень часто склонны отдать предпочтение текущим интересам, нежели отдаленным (стратегическим). В какой мере такой «текущий» выбор большинства будет соответствовать общественным интересам?

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Общественные предпочтения во многих случаях трудно выявлять. Не менее сложно безоговорочно признать то, что выявленные общественные предпочтения с точностью соответствуют общественным интересам. Позиция меньшинства может быть более правильной, чем выбор большинства. Реализация выбора меньшинства может быть полезнее и перспективнее для общества.

Фактически «общественные интересы» находятся в руках политиков и «бюрократии». Именно они декларируют эти интересы (свое их видение) и задают курс движения страны. «Общественному выбору» очень сложно противостоять «бюрократическому выбору». Абсолютное большинство экономических решений на уровне страны – это решения, определенные политиками и государственной бюрократией. Главный вопрос – как максимально направить эти решения в русло общественных интересов.

Розглядаються способи виявлення суспільного вибору, можливості та проблеми виявлення та реалізації суспільного вибору в економічній політиці держави.

Ключові слова: *економічна політика, суспільний вибір, політична система, суспільні інтереси.*

Questions of methods of social choice determination, opportunities and problems of determination and realization of social choice in the state economic policy.

Key words: *economic policy of the state, social choice, political system, social interest.*

Надійшло до редакції 11.06.2012.