

Классика экономической науки

ТЕОРИЯ ПРОИСХОЖДЕНИЯ ТЕОРИИ
ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ***Рэндалл Дж. ХОЛКОМБ**

профессор экономики имени Дево Л. Мура
 Университета штата Флорида
 (Department of Economics, Florida State University,
 288 Bellamy Building, Tallahassee, FL 32306-2180).
 E-mail: holcombe@fsu.edu

Аннотация

В статье критически рассматривается традиционная теория общественных благ, являющаяся устоявшейся частью теории государственных финансов. Автор показывает, что эта теория в том виде, как она трактуется ее создателями и авторами современных учебников, не может служить ни эмпирическим объяснением производства того или иного блага в государственном секторе, ни нормативным обоснованием такого производства. Затем в статье разрабатывается политэкономическая концепция, согласно которой тот факт, что некоторые блага производятся и предоставляются государством, объясняется интересами самого государства, стремящегося к наращиванию собственного богатства и политической власти. В этом контексте сама теория общественных благ и ее пропаганда получают объяснение как составная часть системы институтов, обеспечивающих сохранение и расширение власти и влияния государства в обществе.

Ключевые слова: теория общественных благ, частное производство общественных благ.

JEL: D72, H4, H52, H56.

Holcombe R. G. A Theory of the Theory of Public Goods // Review of Austrian Economics. 1997. Vol. 10. No 1. P. 1—22.

Перевод с английского Бюро переводов «Альба» (Нижний Новгород).

Окончание. Начало см. в № 4, 2015.

Ойкономіа • Політика

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

**5. Общественные блага
и рыночное производство**

В предыдущих разделах было представлено довольно много аргументации для обоснования весьма частного тезиса. Этот тезис состоит в том, что и с точки зрения экономической теории, и исходя из имеющихся опытных данных нет оснований полагать, что государственное производство является необходимым условием для эффективного производства неисключаемых самуэльсоновских общественных благ. С теоретической точки зрения рыночное производство общественных благ обеспечивает преимущества выявленных предпочтений в том, что касается спроса, и стимулы для удовлетворения потребительского спроса с низкими издержками. В соответствии с аргументацией Хайека и Кирцнера инновации, по всей вероятности, в большей степени характерны для частного производства, нежели для государственного [Hayek, 1945; Kirzner, 1973]. Кроме того, частное производство позволяет избежать издержек, связанных с избыточным бременем налогообложения. Наконец, существуют хорошо известные проблемы стимулов, стоящие на пути эффективности

* Благодарю Джеймса Кобба, Энтони Карилли и Рассела Собела за их комментарии.

для любого вида государственного производства. Эмпирические данные показывают, что неисключаемые самуэльсоновские общественные блага, такие как радиовещание или программное обеспечение для микрокомпьютеров, эффективно производятся на рынке. Более того, в таких странах, как Великобритания и Куба, где радиовещание осуществляется государством, существует черный рынок частного радиовещания, что свидетельствует о том, что частное предоставление такого рода благ может возникнуть там, где уже имеет место субсидируемое предоставление их государством.

Следует подчеркнуть ограниченный характер этой аргументации. Речь не идет о том, что нет никаких причин для того, чтобы определенные блага, такие как национальная оборона или образование, производились государством. Утверждается лишь, что если такие причины и существуют, то они не могут состоять в том, что такие блага являются неисключаемыми самуэльсоновскими общественными благами. И теоретические, и эмпирические доказательства демонстрируют, что рынок может эффективно производить некоторые неисключаемые самуэльсоновские общественные блага, а потому и общественный характер блага сам по себе не может быть причиной его государственного производства. Частные рынки могут производить общественные блага как в теории, так и на практике.

6. Являются ли продукты государственного производства общественными благами?

Анализ государственных расходов США на всех уровнях публичной власти показывает, что крупнейшей их категорией является перераспределение. На федеральном уровне вторая по величине категория — это национальная оборона, а на региональном и местном уровнях важнейшей статьёй расходов оказывается образование. Правительства разных уровней реализуют множество других расходных программ, но поскольку теория общественных благ предъявляется в качестве теории государственных расходов, разумно спросить, являются ли производимые государством блага общественными благами. Другими словами, можно ли использовать теорию общественных благ для объяснения того, что фактически делает государство?

Самый сильный из возможных аргументов в пользу того, что перераспределение является общественным благом, состоит в том, что оно предоставляет неисключаемые выгоды донору. Логика рассуждения такова. Люди стремятся заниматься благотворительностью, поскольку хотят увидеть улучшение благосостояния тех, кто находится в сложной ситуации. Но если один человек отдает что-то на благотворительность, другой может выступить по отношению к такому пожертвованию в роли «безбилетника», позволяя другим улучшать своими взносами положение тех, кто ущемлен. Как лицо, делающее пожертвование, так и «безбилетник», видя улучшение благосостояния реципиента,

получают одну и ту же выгоду¹. Поскольку доллар, отданный одному реципиенту, уже не столь доступен другому, само по себе пожертвование является частным благом для реципиента, но оно может быть общественным благом среди потенциальных доноров. Таким образом, в целях обеспечения оптимальной величины перераспределения государство принуждает людей совершать пожертвования.

Эмпирическая проверка этого аргумента может оказаться трудным делом, поскольку налогоплательщики, утверждающие, что они не хотели жертвовать на перераспределение столько, сколько им пришлось фактически заплатить, могут обманывать в надежде стать «безбилетниками». Но здесь необходимо остановиться и обратить внимание на то, какие суммы перераспределяются в США в пользу людей, находящихся в относительно благополучном положении. За пределами США бедняки живут настолько хуже, чем внутри страны, что невольно задаешься вопросом: какова же должна быть у этих альтруистичных доноров функция полезности, чтобы они были столь щедрыми по отношению к тем, кто проживает внутри национальных границ, и столь черствыми по отношению к тем, кто находится в иных частях света (а порой и совсем рядом, но по ту сторону границы)? Кроме того, в самих США значительная часть перераспределения осуществляется вовсе не в пользу лиц с самыми низкими доходами, и нередко реципиентами оказываются те, кто принадлежит к числу самых благополучных жителей страны².

В то время как довод, согласно которому перераспределение является неисключаемым благом, неубедителен, тот факт, что перераспределение не является самуэльсоновским общественным благом, должен быть совершенно очевиден. Согласно критерию Самуэльсона, это чистое частное благо. Ресурсы стоимостью в 1 доллар, будучи перераспределенными в пользу одного лица, сокращают количество ресурсов, доступных другим лицам, на 1 доллар, так что имеет место абсолютное соперничество в потреблении. Итак, теория общественных благ не может объяснить перераспределение — крупнейший по масштабам вид экономической активности современного государственного сектора.

Можно, конечно, приводить доводы в пользу того, что государство заставляет налогоплательщиков делать взносы в перераспределительные программы потому, что перераспределение является общественным благом, однако альтернативная гипотеза состоит в том, что государственное перераспределение направлено в пользу тех, кто обладает политической силой. Это объяснило бы, почему средства, перераспределяемые в США, достаются жителям этой страны, в то время как другие люди, живущие за ее пределами и находящиеся

¹ Этот аргумент представлен в работе [Hochman, Rogers, 1969].

² Крупнейшей перераспределительной программой в США является Social Security [федеральная программа пенсионного обеспечения], которая осуществляет перераспределение независимо от нуждаемости. То же самое относится к поддержанию цен на сельскохозяйственную продукцию и к другим программам. Обсуждение идеи, что большая часть перераспределяемых средств поступает от людей со средним доходом и передается людям также со средним доходом, см. в работе [Stigler, 1970].

в гораздо худшем положении, не получают ничего, а также то, почему бóльшая часть перераспределяемых средств достается тем, кто не испытывает финансовых трудностей. Например, согласно общепринятым представлениям политики опасаются трогать выплаты по пенсионному обеспечению из-за политического веса, которым обладают пожилые американцы. Это широко распространенное мнение солидаризируется с теорией перераспределения, основывающейся на политической силе, а не с теорией общественных благ.

Те же вопросы возникают и в отношении двух других основных продуктов государственного производства: национальной обороны и образования. Большинство людей, не задумываясь, отождествляют защиту границ государства с защитой индивидов, находящихся внутри этих границ, но Хаммел и Лавой продемонстрировали ошибочность этого аргумента [Hummel, Lavoie, 1994]. Но как только это различие введено, становится очевидно, что национальная оборона защищает суверенитет государства и лишь опосредованно защищает граждан, в нем проживающих. Национальная оборона и образование рассмотрены ниже более подробно. Утверждалось также, что общественными благами являются другие продукты государственного производства, такие как дороги или защита, предоставляемая полицией. Хотя мы не будем специально рассматривать их в рамках настоящей статьи, частное производство этих благ анализировалось другими авторами, которые продемонстрировали преимущества их производства частным сектором³.

Понятие общественного блага настолько расплывчато, что многие блага могут быть в том или ином смысле названы общественными благами. Однако понятие общественного блага по Самуэльсону имеет точное математическое определение, позволяющее эмпирически измерять степень самуэльсоновской «общественности». Если благо является общественным по Самуэльсону, то предельные издержки добавления дополнительного потребителя равны нулю, и это может быть проверено на основе данных об издержках производства общественного блага. Эмпирические исследования многих благ подтверждают, что продукция государственного производства эмпирически является частным, а не общественным благом⁴. Может показаться, что законодательство — учитывая издержки на принятие законов, — является самым общественным из всех общественных благ, предоставляемых государством, поскольку законы, принятые для одного лица, могут без дополнительных издержек быть распространены и на других. Но, будучи подвергнутым эмпирической проверке на предмет свойства быть самуэльсоновским

³ Мюррей Ротбард дает хорошее объяснение того, почему частный сектор во всех случаях предоставляет лучшую альтернативу, чем государственное производство, и защищает идею упорядоченной анархии [Rothbard, 1973]. Брюс Бенсон подробно рассказывает о развитии частных систем права, показывая их преимущества перед правовыми системами, создаваемыми государственным сектором [Benson, 1990].

⁴ Обзор литературы и результаты такой эмпирической проверки для многих местных общественных благ содержатся в работе [Gonzalez et al., 1993].

общественным благом, даже законодательство оказывается в основном частным благом по Самуэльсону⁵. Можно спорить о том, что подразумевается под термином «общественное благо», однако если взять точное определение Самуэльсона, то эмпирические данные показывают, что государство производит частные, а не общественные блага.

7. Позитивная модель государства

Теория общественных благ, если использовать ее для объяснения или обоснования производства тех или иных благ государственным сектором, покоится на весьма зыбких основаниях. В двух предыдущих разделах мы показали, что, во-первых, и теоретические, и эмпирические доказательства свидетельствуют о том, что частный сектор способен эффективно производить общественные блага, и, во-вторых, что большая часть того, что производит государство, вовсе не является общественными благами. Следует подчеркнуть ограниченный характер данного утверждения. Приведенная аргументация ничего не говорит о том, эффективно ли производство определенных благ в общественном секторе, но лишь демонстрирует, что теория общественных благ не работает ни на теоретическом, ни на эмпирическом уровне для объяснения причин, по которым товары производятся или должны производиться в государственном секторе. Как же можно объяснить государственную активность с экономической точки зрения? В настоящем разделе приведена позитивная (описательная) модель государства, которая может быть использована в качестве основы для понимания роли государства в производстве благ, услуг и в осуществлении трансфертных платежей. Более полное описание данной модели представлено в книге [Holcombe, 1994].

Вновь пробудившийся в последнее время интерес к контрактарианской (основанной на понятии общественного договора) модели государства сделал популярной идею, что институты государства могут быть сконструированы ради достижения взаимной выгоды всех граждан, и это, в свою очередь, усилило позиции теории государственного производства, основанной на понятии общественных благ⁶. Эти модели строятся на экономических основаниях в том смысле, что в них государственные институты развиваются в результате взаимовыгодного обмена и обеспечиваемых им выгод. Однако они подвергаются критике за то, что контрактарианский подход исходит из того, что в основании государства лежит согласие [Yeager, 1985]. В реальной же истории государство было навязано одними индивидами другим и продолжает удерживать свою власть, опираясь на силу, а не на согласие. Безотносительно того, насколько человек может быть фактически согласен с целями и наме-

⁵ Эмпирические доказательства этого см. в: [Holcombe, Sobel, 1995].

⁶ Примеры см. в: [Rawls, 1971; Nozick, 1974; Buchanan, 1975]. Скотт Гордон [Gordon, 1976] называет этих трех авторов «новыми контрактарианцами».

рениями государства, в конечном счете для обеспечения соблюдения установленных им правил оно использует угрозу силы⁷.

Рассмотрим предложенную Бьюкененом модель общественного договора, заключенного в результате переговоров, проходивших в гипотетическом первоначальном состоянии анархии [Buchanan, 1975]. В рамках этой модели все должны прийти к соглашению, что они будут находиться в лучшем положении при наличии общественного договора, нежели при его отсутствии, что и означает принципиальное согласие с этим договором. Действительно, в состоянии гоббсовской анархии ни о ком нельзя сказать, что он находится в сколь-нибудь хорошем положении. Слабые подвергаются грабежу со стороны сильных, но и сильным практически нечего взять у слабых, поскольку в ситуации, когда последние не могут оставлять себе выигрыш от производственной деятельности, у них нет к ней стимулов. В такой ситуации можно было бы сделать шаг, улучшающий ситуацию по Парето: сильные дают правдоподобное обещание слабым, что если те будут отдавать им лишь фиксированную долю своего дохода (скажем, 30%), то сильные в обмен на это не будут отбирать у них больше.

Такое обещание улучшает положение и сильных, и слабых, поскольку слабым теперь удастся сохранить 70% того, что они произведут, вместо того, чтобы у них отобрали всё, а сильные получают всё, что произведут сами, плюс 30% производимого слабыми. Хотя такой исход, вероятно, не удовлетворяет критерию Ролза, основанному на понятии «занавеса неведения» (*veil of ignorance*)⁸, он более реалистично описывает то, как на протяжении всей истории одни люди покоряли других ради того, чтобы увеличить богатство завоевателя. До сельскохозяйственной революции бандиты охотились на разрозненные группы индивидов, но приход сельского хозяйства привязал людей к конкретным местам. После этого эффективным поведением для этих бандитов тоже стала привязка к определенным местам, чтобы продолжать грабить производителей и в то же время не давать конкурирующим бандитам завладеть их богатствами в их отсутствие. Сильные стали государством, а слабые стали гражданами государства, платящими ему дань.

Граждане такого государства являются источником его богатства, однако существование государства создает возможность для других обладающих властью индивидов свергнуть действующее правительство и захватить его богатства. Таким образом, у государства возникает стимул

⁷ Чем меньше государству приходится применять силу, тем в лучшем положении оно будет находиться, поэтому у него есть стимул побуждать людей к сотрудничеству. Этот вопрос обсуждается ниже.

⁸ Согласно Ролзу [Rawls, 1971] институты должны быть результатом договоренности, достигнутой за «занавесом неведения». В этой ситуации никто не может заранее знать, какова будет его идентичность, когда занавес будет поднят. Таким образом, каждый человек с одинаковой вероятностью может оказаться тем или иным членом общества после того, как общественные институты будут сконструированы. Если человек не знает, в какой группе он окажется — в сильной или в слабой, вряд ли он заранее согласится отдать больше тем, кто после поднятия занавеса окажется в сильной группе.

защищать своих граждан, поскольку именно граждане обеспечивают государству доход. Граждане платят государству налоги, а взамен государство охраняет их как источник своего дохода. Происходит естественный обмен защиты на дань, представляющий собой фундаментальные отношения обмена, связывающие государство с его гражданами. Последние выигрывают, поскольку получают защиту, и у них есть стимул к повиновению, поскольку государство угрожает применить силу, если они не будут подчиняться. Государство выигрывает, поскольку получает свои доходы от граждан, и у него есть стимул предоставлять им защиту, поскольку оно тем самым защищает свой собственный источник дохода.

Эта модель объясняет государственную активность как функцию частных интересов тех, кто правит. В соответствии с ней у государства есть стимул конституционного ограничения своей налоговой власти, поскольку если гарантировать гражданам, что они будут получать прибыль от своей производительности, то они будут более производительными, и тогда государство сможет забирать у них еще больше. Конституционные ограничения обеспечивают государству преимущества — в противоположность тому, что говорит контрактарианская парадигма, согласно которой конституционные ограничения налагаются на государство его гражданами, стремящимися ограничить его власть. У государства есть стимул защищать права своих граждан, чтобы обеспечить их производительность. Кроме того, у него есть стимул заниматься и иными видами производственной деятельности в государственном секторе, поскольку оно может присваивать монополию и получать монопольную прибыль, еще более увеличивая прибыльность управления.

Демократическое избрание лидеров государства при наличии сильных преимуществ у лиц, уже занимающих выборные должности, также имеет смысл в качестве способа максимизации прибыли государства. Допуская выборы, руководители государства канализируют ресурсы потенциальных революционеров на избирательные кампании вместо организации насильственных переворотов. Те, кто хочет свергнуть диктатуру, должны сделать это с помощью силы, что создает для диктаторов угрозу, требующую направления ресурсов на защиту государства от революций. Демократии могут сэкономить эти ресурсы, что делает управление государством более прибыльным и физически менее опасным делом⁹. Чтобы лучше понять идею, что демократия выгодна для политических лидеров, можно прибегнуть к интроспекции. Кем бы вы предпочли быть: политическим лидером, избранным демократическим путем, или диктатором, удерживающим свою власть угрозой силы?

В работе [Holcomb, 1994] эта модель государства разрабатывается более детально, но приведенного общего обзора достаточно для

⁹ Лидеры демократических государств также должны находить некоторое удовлетворение в мыслях о том, что, если их сместят, они всегда могут вернуться к рыночной экономической деятельности с расширенными возможностями для получения прибыли — в противоположность жизни в изгнании или еще чему похуже. Обсуждение достоинств демократической системы правления в таком контексте см. в: [Usher, 1992].

построения теории происхождения теории общественных благ. Первоначальный тезис: экономическая теория исходит из того, что люди скорее всего будут действовать таким образом, чтобы продвигать свои собственные, а не общественные интересы. Теория государственных расходов, основанная на теории общественных благ, предполагает, что государство действует в общественных интересах, но альтернативная точка зрения заключается в том, что действия государства предпринимаются в первую очередь в интересах тех, кто правит. По счастью, поскольку доход поступает государству благодаря производительности его граждан, нередко имеет место значительное совпадение интересов и зачастую то, в чем заинтересованы граждане государства, оказывается также в интересах его правителей. И всё же более удовлетворительный с экономической точки зрения подход требует объяснять действия государства в контексте интересов тех, кто принимает решения, касающиеся государственного сектора, а не в контексте общественных интересов.

8. Национальная оборона

Главным примером общественного блага в традиционной теории государственных финансов выступает национальная оборона. Описанная выше модель государства предлагает другое объяснение факта обеспечения национальной обороны государством, альтернативное объяснению на основе понятия общественного блага. Как уже отмечалось выше, рынок может эффективно производить общественные блага как теоретически, так и на практике, поэтому даже если национальная оборона и является общественным благом, рынок, который производит такие общественные блага, как телевидение и программное обеспечение для микрокомпьютеров, вполне мог бы производить и иные общественные блага. Вероятно, существуют иные причины того, почему рынок не может обеспечивать национальную оборону, однако проведенный ранее анализ теории общественных благ, подкрепленный практическими примерами, должен был развеять миф о том, что общественные блага должны производиться в государственном секторе. Короче говоря, теория общественных благ не может объяснить, почему такое благо, как национальная оборона, производится государством.

Описанная в предыдущем разделе модель государства, основанного на обмене, объясняет факт обеспечения национальной обороны государством как результат собственного интереса правителей. Государство получает доходы от своих граждан, поэтому у него есть стимул защищать источник своих доходов. Максимизация доходов государства как объяснение мотивации обеспечения национальной обороны также имеет то преимущество, что она четко объясняет, почему государства участвуют во всевозможных военных действиях по всему миру, даже когда гражданам самой страны не грозит иностранное вторжение. Зачем правительство США вводило свои войска в Кувейт в 1991 году? Вторжение Ирака в Кувейт нисколько не угрожало национальной

безопасности США, но угрожало доходам США. Дополнительным преимуществом данной модели государства, основанного на обмене, также является то, что она не предполагает, что люди в правительстве движимы общественными интересами и стремятся приносить выгоду своим гражданам. Напротив, она показывает, что обеспечение национальной обороны — это деятельность, приносящая прямую выгоду людям в государственных структурах путем защиты их источника доходов.

Теория, согласно которой национальная оборона есть результат обмена защиты на дань, по многим основаниям более убедительна, чем теория, утверждающая, что государство обеспечивает национальную оборону, потому что последняя является общественным благом. Государство обеспечивает национальную оборону, поскольку защищает своих налогоплательщиков, то есть свой источник доходов, и она выгодна тем, кто зарабатывает свой доход в государственных институтах. Это объясняет то, почему национальная оборона обеспечивается государством, но может быть лишь первым шагом к построению теории происхождения теории общественных благ.

9. Легитимность как актив государства

Если государство действительно обеспечивает национальную оборону в целях защиты своего источника доходов, то оно заинтересовано в том, чтобы защищать этот источник с максимально низкими издержками. Когда речь идет о национальной обороне, это означает его защиту от иностранных агрессоров, но государство сталкивается не только с внешними, но и с внутренними угрозами. Оно захочет также минимизировать издержки на то, чтобы граждане подчинялись проводимой им политике. Используя угрозы и силу, государства могут заставить людей соблюдать свои требования. Например, тем, кто уклоняется от уплаты налогов, грозят суд и тюрьма; возможно, им придется, как Вилли Нельсону*, проводить концерты, поступления от которых будут направляться на погашение налоговой задолженности перед IRS^{10**}. Но государство может сэкономить ресурсы, если ему удастся сделать так, чтобы люди добровольно подчинялись его приказам. Для того чтобы граждане захотели помочь государству, они должны считать его действия легитимными.

Само по себе демократическое государство является механизмом производства легитимности, поскольку если люди голосуют за своих лидеров, то у последних есть легитимная роль представителей своих граждан. Граждане могут не соглашаться с действиями своих пред-

* Вилли Нельсон (Willie H. Nelson) — американский композитор и исполнитель музыки в стиле кантри, а также поэт и актер; лауреат премии «Грэмми». — *Прим. ред.*

** Internal Revenue Service — Служба внутренних доходов, федеральное налоговое ведомство США. — *Прим. ред.*

¹⁰ Помимо того что концерты, которые давал г-н Нельсон, позволили ему заплатить налоги, которые, по утверждению IRS, он был ему должен, эти концерты также послужили весьма наглядной демонстрацией того, что IRS настроено вполне серьезно в отношении реализации своих требований.

ставителей, но они будут склонны соглашаться с тем, что у представителей есть право действовать от их лица, поскольку те были избраны посредством выборных институтов, с которыми все согласилось. Аналогично, конституционные ограничения, определяющие роль государства (и таких составляющих государственного аппарата, как суды), разделение властей и четко определенная процедура осуществления государственных действий усиливают ощущение легитимности государственных лидеров. Чем более легитимным выглядит государство в глазах своих граждан, тем легче ему побудить их к повиновению. Таким образом, политические институты, помимо чисто практической ценности как механизма принятия коллективных решений, обладают и символической ценностью¹¹.

10. Государственное образование и легитимность государства

Государство выигрывает, если его воспринимают как легитимный институт, поскольку в этом случае лица, составляющие государство, смогут с меньшими издержками убеждать граждан государства подчиняться его предписаниям. Таким образом, у государства есть стимул создавать впечатление легитимности своих действий в глазах граждан. Оно может добиться этого, учреждая институты, производящие впечатление следования согласованным всеми правилам, а также формируя демократический процесс, культивирующий представления о консенсусе при принятии коллективных решений¹². Государство может еще больше укреплять свой образ легитимности с помощью пропаганды, подвергаящей граждан идеологической обработке с целью заставить их уважать государственные институты и связанные с ними процессы.

Простой пример: право голоса позволяет демократически избирать руководителей, что дает массу преимуществ. К числу последних относится то, что выборы наделяют легитимностью решения, принимаемые избранными представителями, поскольку, как считается, такие решения репрезентативно отражают точку зрения избирателей. Таким образом, у государства есть стимул способствовать явке на выборы для создания и укрепления представления, что лидеры государства представляют граждан, а также стимул культивировать патриотические чувства по поводу справедливости и представительности процесса, посредством которого избирается руководство. В результате государство выглядит более легитимным и снижаются издержки на то, чтобы граждане подчинялись его воле.

¹¹ Обсуждение символического использования политики и того, как политический процесс создает ощущение легитимности действий государства, содержится в работе [Edelman, 1964]. См. также: [North, 1991; North, 1988].

¹² Для того чтобы создавать впечатление легитимности, государствам необязательно быть демократическими. Если граждане верят, что их правители избраны богами или что они сами боги, подобно, например, фараонам в Древнем Египте, или если граждане полагают, что наследственная монархия — легитимный способ определения того, кто станет политическим руководителем, то действия лидера будут восприниматься как легитимные.

Напротив, идеи о том, что голос одного избирателя ничего не решает, поскольку не может изменить исхода выборов и потому избирателям свойственно рациональное неведение в отношении большинства политических вопросов, и что в процессе принятия политических решений доминируют особые интересы и потому он не репрезентирует интересы общества в целом, — такие идеи ослабляют впечатление легитимности и могут увеличить издержки государства на обеспечение повиновения его предписаниям и мерам. По этой причине, например, Келман выступает против теории общественного выбора, обосновывая свою позицию тем, что, поскольку в свете этой теории государство выглядит менее легитимным, ее преподавание ослабляет гражданскую сознательность [Kelman, 1987].

Если для государства важно ощущение гражданами его легитимности и если на такое ощущение можно оказать влияние, контролируя потоки идей, воспринимаемых гражданами, то у государства есть стимул взять под свой контроль институты, которые влияют на идеи, формирующиеся у них в головах. Нетрудно понять, почему диктатура требует государственного контроля над средствами массовой информации или почему свобода прессы рассматривается как фундаментальный ограничитель власти правительства. Однако такие прямолинейные методы контроля делают для граждан очевидным, что получаемой ими информации нельзя доверять. Тем не менее государства могут контролировать поток идей и без контроля над средствами массовой информации, если они контролируют систему образования. Последняя подвергает учащихся воздействию идей, устанавливает порядок поощрений и наказаний, побуждающий их хранить в памяти одобряемые системой идеи, и вдобавок, если учитывать систему университетского образования, занимается исследованиями с целью развития новых и усовершенствованных идей.

Даже в странах с централизованно планируемой экономикой, где средства массовой информации контролируются государством, семья и друзья предоставляют индивиду сеть, через которую он может получать информацию и идеи, которые затем могут быть подвергнуты независимой оценке. Такую сеть сложно контролировать. Однако образовательная система имеет преимущество перед всеми другими методами распространения информации, поскольку стимулирует учащихся удерживать в голове информацию, одобряемую системой. Успешные ученики — это те, кто демонстрируют наилучшую способность находить институционально одобряемые ответы.

Задача государства — сделать так, чтобы институционально одобряемые ответы были как раз теми, что одобряются государством, и максимально эффективный способ добиться этого — взять под свой полный контроль образовательные учреждения и превратить их в государственные предприятия. Национализация сферы образования и превращение педагогов в работников государственного сектора приводят к тому, что у учителей и преподавателей естественным образом возникает стимул в любых спорных ситуациях вставать на сторону

государства. Учителя становятся инструментом государственной пропаганды, причем зачастую совершенно открыто. Довольно часто говорится, что одной из основных целей государственного образования является социализация и что школы должны воспитать из своих учеников хороших граждан. Таким образом, восприятие государства как легитимного усиливается при помощи государственного образования.

Система постоянных контрактов (*tenure*) является неотъемлемой частью национализации образования. Без такого контракта преподаватели могли бы потерять работу и оказаться в частном секторе. Таким образом, у них было бы больше стимулов для того, чтобы изучить относительные достоинства государственного сектора по сравнению с частным. Постоянный контракт гарантирует преподавателям работу на государственном предприятии до конца трудовой жизни, укрепляя проправительственные настроения. Система постоянных контрактов как метод поддержания академической свободы может иметь некоторые преимущества в случае университетских профессоров, однако это не объясняет, почему право на такой контракт получают библиотекари или учителя начальной школы. Более того, хотя пожизненный контракт является нормой как в государственных, так и в частных университетах, в начальной и средней школе нормой является то, что учителя государственных школ имеют постоянные контракты, а учителя частных школ — нет. Преподаватели, которым гарантировано рабочее место на государственном предприятии, скорее всего будут позитивно воспринимать государственную пропаганду и, следовательно, содействовать укреплению идеи легитимности действий государства.

Государственное финансирование высших учебных заведений включает значительный научно-исследовательский компонент. Связь между исследованиями в сфере естественных наук и государственными интересами достаточно очевидна и не требует подробного обсуждения, поскольку университетские естественнонаучные исследования очень тесно связаны с оборонными технологиями (что нередко вызывает ожесточенные споры). Но какая выгода государству от субсидирования исследований в области истории, лингвистики или общественных наук? Эти дисциплины развивают идеи, которые могут усилить или, наоборот, подорвать восприятие государства как легитимного. В идеале, с точки зрения государства, исследования в сфере общественных наук и в смежных областях могли бы укрепить образ его легитимности и тем самым снизить для него издержки на то, чтобы обеспечить повиновение граждан. Когда исследователи становятся работниками государственного сектора, у них появляется стимул содействовать достижению целей государства.

Государство могло бы заставить исследователей проводить только те исследования, которые поддерживают его позиции по тем или иным вопросам, однако ему гораздо выгоднее, если ученые добровольно стремятся укреплять легитимность государства своими исследованиями. Оно выигрывает, поскольку, во-первых, гораздо дешевле увлечь исследова-

телей за собой, когда они хотят за тобой идти, и, во-вторых, результаты исследования будут выглядеть более убедительными, если оно проводится не по принуждению, что еще больше повышает легитимность государства. Таким образом, государственные образовательные учреждения обеспечивают государству преимущества путем преподавания концепций и идей, укрепляющих легитимность государства, и путем проведения исследований, усиливающих образ его легитимности. У государственных служащих есть стимул продвигать идеи, усиливающие образ легитимности государства, но никто не заставляет их так себя вести.

Одним из обоснований государственного производства образования, традиционно приводимым в экономической литературе, является то, что образование порождает положительные внешние эффекты. Нам всем выгодно жить в более образованном обществе, а потому у индивидов возникает стимул недопотреблять образовательные услуги [так как каждый рассчитывает на то, что станет «безбилетником» — получит соответствующую выгоду благодаря тому, что другие купят себе услуги образования. — *Прим. ред.*]. Это можно исправить с помощью государственного образования. Отметим, что если бы проблема на самом деле заключалась в отсутствии у индивидов достаточных стимулов для получения образования, то эту экстерналию можно было бы интернализировать с помощью субсидии и государственные школы были бы не нужны. Более того, несмотря на то что частные школы способны добиться лучшей успеваемости, они часто подвергаются критике за то, что не социализируют учащихся так, как государственные. Хотя индивиды вправе выбрать частную школу, такие школы не субсидируются в той степени, как государственные, а потому можно сделать вывод, что интерес государства состоит в государственном производстве образовательных услуг, а не просто в стимулировании образовательной деятельности¹³.

Есть две причины, по которым тезис о том, что государство производит услуги образования ради пропаганды с целью укрепления представлений о своей легитимности и, соответственно, снижения издержек на обеспечение повиновения граждан, более убедителен, чем традиционное рассуждение, что государство интернализирует таким образом внешние эффекты. Во-первых, это согласуется с неравным отношением государства к частным и государственным школам. Во-вторых, этот тезис показывает, что у государства есть экономический стимул производить услуги образования. Государственное образование предоставляется не потому, что государство хочет сделать для своих

¹³ Частные учебные заведения всё же получают определенные государственные льготы — очевидными примерами могут служить стипендии, гранты на исследования и т. п. Они также могут пользоваться своим статусом некоммерческой организации для уменьшения налогообложения. Повышенный уровень субсидирования частных учебных заведений может свидетельствовать о большей демократичности общества, в котором группы интересов, желающие иметь возможности для частного образования, могут добиться реализации своих политических требований. Альтернативная точка зрения состоит в том, что государственные субсидии идут рука об руку с государственным контролем и что государство выигрывает от получения контроля над частными школами, осуществление которого облегчается субсидированием.

граждан что-то хорошее, а потому, что оно хочет контролировать их идеи с целью увеличения своей власти.

11. Общественные блага и восприятие государства как легитимного

Описав модель государства и объяснив в ее рамках причины того, что государство производит услуги образования, теперь мы сможем довольно легко построить теорию происхождения теории общественных благ. Теория общественных благ создана учеными, работающими в субсидируемой государством образовательной системе. Она обосновывает государственное производство на основании того, что гражданам государства это выгодно. Люди, верящие в такую теорию, более склонны рассматривать деятельность государства как направленную на повышение благосостояния его граждан и, соответственно, считать такую деятельность легитимной. Теория общественных благ служит продвижению собственных интересов государства, а у учителей и преподавателей, которые являются частью контролируемой государством системы образования, есть стимул пропагандировать эту теорию ради поддержки государства, которое поддерживает их самих.

Хотя подавляющее большинство учителей и преподавателей работают в государственных учреждениях, небольшое их число всё же работают в частных школах. Государство настолько тщательно контролирует сферу образования, что у работников частных образовательных учреждений создаются стимулы принимать те же взгляды, что и у их государственных коллег. Во-первых, частные учреждения зависят от государства в том, что касается финансирования исследований, кредитов на обучение и стипендий, а также налоговых законов, предоставляющих образовательным учреждениям льготы в отношении частных пожертвований. Во-вторых, преподаватели могут менять место работы, и потому имеет место масштабный переток сотрудников из частных учреждений в государственные и обратно, а это ведет к стиранию различий. В-третьих, академические дисциплины основаны на консенсусе в отношении того, какие идеи достойны публикации в академических журналах и учебниках, и даже в отношении профессиональной допустимости тех или иных идей. Таким образом, с помощью прямого управления большинством высших учебных заведений и контроля над прочими посредством грантов, стипендий и иных финансовых инструментов государство получило контроль над производством идей, в том числе таких, как теория общественных благ¹⁴.

¹⁴ Хотя Пол Самуэльсон, главный автор теории общественных благ, работал и работает в частном образовательном учреждении, он на протяжении многих лет твердо верил в способность государства эффективно распределять ресурсы. В 9 издании своего популярного начального учебника *Economics*, вышедшего в издательстве *McGraw-Hill* в 1973 году — в год смерти Людвиг фон Мизеса, — Самуэльсон предсказывает, что, невзирая на то что душевой доход в СССР составляет примерно половину соответствующего показателя для США, Советский Союз растет быстрее и может догнать США уже к 1990-му, и уж совершенно точно к 2010 году (с. 883). Поддержка им государственного производства общественных благ по соображениям эффективности хорошо согласуется с его более общими идеями об эффективности государственного производства.

У ученых есть хороший стимул к тому, чтобы разделять доминирующие идеи в рамках своей профессии, в противном случае они рискуют потерять свой академический статус¹⁵.

Теория общественных благ является продуктом контролируемой государством системы образования и используется для укрепления представлений о легитимности действий государства. Экономическая наука исходит из принципа, что люди склонны действовать в своих собственных интересах, и модель, представленная в настоящей статье, демонстрирует, как поведение, мотивируемое собственными интересами, может объяснить существование государства, а также то, почему государство производит общественные блага, такие как национальная оборона и образование. Напротив, теория общественных благ объясняет государственное производство таких благ как результат благожелательных действий государства, направленных на максимизацию общественного благосостояния в интересах его граждан. Если руководствоваться простыми экономическими критериями, то теория деятельности государства, исходящая из его альтруистического поведения, должна представляться менее правдоподобной, чем теория, исходящая из эгоистических интересов. Однако ученые-экономисты принимают и поддерживают теорию общественных благ, поскольку, несмотря на то что в качестве позитивной теории государственной деятельности она опирается на антиэкономический фундамент, согласие с нею дает возможность поддерживать государственный сектор, который, в свою очередь, поддерживает ученых-экономистов.

Заключение

Теория общественных благ в качестве объяснения государственных расходов является неадекватной и неудовлетворительной. Невозможно понять деятельность, осуществляемую в общественном секторе, при помощи теории общественных благ. Этот тезис может быть обоснован любой из двух следующих линий рассуждения. Во-первых, нет причин полагать, что общественные блага могут производиться в государственном секторе более эффективно, чем в частном. На теоретическом уровне существует множество причин, почему частное производство общественных товаров имеет преимущества по эффективности перед государственным производством, в том числе способность выявлять предпочтения потребителей в отношении благ, отсутствие избыточного бремени налогообложения и существование у производителей в частном секторе мотива прибыли. На эмпирическом уровне мы наблюдаем, как многие общественные блага, от теле- и радиовещания до программного обеспечения для микрокомпьютеров, успешно

¹⁵ Хорошим примером здесь может служить Людвиг фон Мизес. Поскольку он твердо придерживался сформулированного им тезиса, что социализм как экономическая система нежизнеспособен, его научные труды не воспринимались всерьез большинством его коллег по цеху до тех пор, пока социализм не рухнул через 20 лет после смерти Мизеса.

производятся в частном секторе. Поэтому квалификации блага как общественного недостаточно для вывода, что соображения эффективности требуют его производства в государственном секторе. Во-вторых, если исходить из формального экономического определения общественного блага, то продукция государственного производства в любом случае не является таковым. Эмпирические исследования продукции государственного сектора показывают, что она не имеет характеристики совместности потребления, теоретически сформулированной Самуэльсоном. Поскольку эмпирические данные показывают, что такая продукция государственного производства не проходит тест на общественный характер блага в том смысле, в котором данный термин определяют экономисты, теория общественных благ не может использоваться в качестве базы для объяснения или обоснования государственных расходов. Тем не менее она неизменно функционирует в качестве такого обоснования.

Тот факт, что теория общественных благ продолжает играть эту роль, находит свое объяснение, если считать ее инструментом, используемым государством для обоснования легитимности собственных действий и для снижения издержек на обеспечение подчинения граждан его предписаниям. Она пропагандируется поддерживаемой государством системой образования, которая, в свою очередь, создает для преподавателей, являющихся наемными служащими государственного сектора, стимул способствовать распространению именно теории общественных благ. Это универсальное обоснование государственной деятельности приносит много выгод государству, доказывая, что деятельность последнего является легитимным средством увеличения общественного благосостояния и тем самым обеспечивая идеологическую поддержку государственного сектора. Теория общественных благ не лучшим образом справляется с объяснением того, что государство фактически делает или должно делать, но ее гораздо легче понять, если рассматривать в качестве инструмента, используемого государством в собственных интересах.

Ekonomicheskaya Politika, 2015, vol. 10, no. 4, pp. 191–207

Randall G. HOLCOMBE, DeVoe Moore professor of economics.
E-mail: holcombe@fsu.edu.

Department of Economics, Florida State University (288 Bellamy Building, Tallahassee, FL 32306-2180).

A Theory of the Theory of Public Goods

Abstract

The standard theory of public goods is an established part of the theory of public finance. It is critically examined in the article. The author has demonstrated that the theory of public goods could be neither an empirical explanation nor a normative

justification for government production of any good. Then he develops a political-economic theory that explains the fact that some goods are produced by government by reference to the government's self-interest which consists of its own power and wealth buildup. In this context the theory of public goods and its propagation are explained as an integral part of the institutional system which secures maintenance and expansion of the government's power over society.

Key words: theory of public goods, private production of public goods.

JEL: D72, H4, H52, H56.

References

1. Benson B. L. *The enterprise of law: Justice without the state*. San Francisco: Pacific Institute, 1990.
2. Buchanan J. M. *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press, 1975 [Бьюкенен Дж. М. Границы свободы // Конституция экономической политики; Расчет согласия; Границы свободы. М.: Таурус Альфа, 1997].
3. Edelman M. *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
4. Gonzalez R. A., Means T. S., Mehay S. L. Empirical tests of the Samuelsonian publicness parameter: Has the right hypothesis been tested? *Public Choice*, 1993, vol. 77, no. 3, pp. 523-534.
5. Gordon S. The new contractarians. *Journal of Political Economy*, 1976, vol. 84, no. 3, pp. 573-590.
6. Hayek F. The use of knowledge in society. *American Economic Review*, 1945, vol. 35, no. 4, pp. 519-530 [Хайек Ф. Использование знания в обществе // Хайек Ф. Индивидуализм и экономический порядок. Челябинск: Социум, 2011. С. 93—110].
7. Hochman H. M., Rogers J. D. Pareto optimal redistribution. *American Economic Review*, 1969, vol. 59, no. 4, part 1, pp. 542-557.
8. Holcombe R. G. *The economic foundations of government*. N. Y.: New York University Press, 1994.
9. Holcombe R. G., Sobel R. S. Empirical evidence on the publicness of state legislative activities. *Public Choice*, 1995, vol. 83, no. 5, pp. 47-58.
10. Hummel J. R., Lavoie D. National defense and the public goods problem. *Journal des Économistes et des Études Humaines*, 1994, vol. 5, no. 2/3, pp. 353-377.
11. Kelman S. 'Public choice' and public spirit. *Public Interest*, 1987, no. 87, pp. 80-94.
12. Kirzner I. *Competition and entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press, 1973 [Кирцнер И. Конкуренция и предпринимательство. Челябинск: Социум, 2010].
13. North D. C. Ideology and political/economic institutions. *Cato Journal*, 1988, vol. 8, no. 1, pp. 15-28.
14. North D. C. *Structure and change in economic History*. N. Y.: W.W. Norton, 1991.
15. Nozick R. *Anarchy state and utopia*. N. Y.: Basic Books, 1974 [Нозик Р. Анархия, государство и утопия. М.: ИРИСЭН, 2008].
16. Rawls J. *A theory of justice*. Cambridge, Mass.: Belknap, 1971 [Ролз Дж. Теория справедливости. М.: ЛКИ, 2010].
17. Rothbard M. N. *For a new liberty*. N. Y.: Macmillan, 1973 [Ротбард М. К новой свободе: Либертарианский манифест. М.: Новое издательство, 2009].
18. Stigler G. J. Director's law of public income redistribution. *Journal of Law and Economics*, 1970, vol. 1, no. 1, pp. 1-10.
19. Usher D. *The Welfare Economics of Markets, Voting, and Predation*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.
20. Yeager L. B. Rights, Contract and Utility in Policy Espousal. *Cato Journal*, 1985, vol. 5, no. 1, pp. 259-294.