

УДК 35.072.2:321.01

М. Бунік

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ПРАЦЯХ ОЙГЕНА ФОН БЬОМ-БАВЕРКА

Представлено погляди О. фон Бьом-Баверка щодо співвідношення влади та економічних законів, щодо міри і необхідності втручання держави в економічне життя. Показано, що теза О. фон Бьом-Баверка про всесильність економічних законів, попри її популярність у значної частини економістів, не може сприйматися безапеляційно. Йдеться насамперед про те, що державне управління має зважати на економічні закони, а не про те, що економіка може не зважати на державне управління.

Ключові слова: державне втручання, влада, економічні закони, австрійська школа економіки.

Державне управління як наукова дисципліна є відносно молодого. У США початком становлення цієї дисципліни як окремого напрямку наукових досліджень прийнято вважати 1887 р., коли була опублікована праця В. Вільсона “Наука державного управління” [1]. Приблизно у цей же час відбувається виокремлення державного управління як сфери окремих наукових досліджень і в Європі.

Становлення науки державного управління не починалося з “чистого листка”. Концептуальну основу нової науки становили напрацювання плеяди філософів і мислителів, починаючи з Античності і закінчуючи сформованими на той час науковими школами соціології, політичної економії, історії тощо. Попри це в українській науці державного управління практично немає досліджень, які б стосувалися вивчення саме тих концептуальних засад, на яких вона будується. Сотні захищених дисертацій із теорії та історії державного управління містять лише побіжний огляд розвитку теоретичних ідей, а в історичному аспекті зосереджуються, як правило, на фактах становлення чи функціонування окремих адміністративних структур.

Заповнення цієї прогалини у дослідженнях є одним із головних завдань сучасної української науки державного управління. У цій статті пропонуємо звернути увагу на науковий доробок одного з найяскравіших представників Австрійської школи економіки О. фон Бьом Баверка. Його стаття “Влада чи економічний закон?” вже понад сто років займає ключове місце у дискусіях про природні та соціальні чинники у економічних відносинах і, відповідно, щодо міри і необхідності втручання держави в економічне життя. Ці дискусії особливо загострюються в часи криз та економічної нестабільності, коли відповіді на питання мають не тільки науково-теоретичне, але й безпосереднє практичне значення. Важливість розгляду праць цього науковця обумовлюється ще й тим, що жодна праця з його наукового доробку не перекладена українською мовою, а його ім’я лише побіжно згадується в підручниках з історії економічних учень.

О. Бьом-Баверк (1851 – 1914) – представник австрійської школи політичної економії, професор Віденського університету, член верхньої палати парламенту, міністр фінансів із 1895 до 1904 р. із перервами, президент Австрійської академії наук (1911 – 1914 рр.). Його основні праці – “Основи теорії цінності господарських благ”, “Капітал і процент”, “На завершення марксистської системи”, “Влада чи економічний закон?”, його найбільш

відомі учні – Л. фон Мізес, О. Бауер, О. Нойрат, Й. Шумпетер. Як визнання заслуг перед австрійською державою можна розглядати розміщення його портрета на 100 шилінговій банкоті, яка використовувалася в Австрії до введення євро.

У праці “Влада чи економічний закон?” О. Бьом-Баверк розглядає два підходи до вивчення економічних проблем, які дискутувалися на початку ХХ ст. Перший, що склався ще в часи класичної економіки, трактував економічні процеси як природні явища з відповідними природними законами. Економісти намагалися знайти закони економіки, за аналогією з природничими науками, на які не здатна впливати людська воля. За цим підходом штучні втручання держави чи інших суспільних сил не можуть змінити логіку економічних явищ. Прикладом таких законів може бути закон попиту і пропозиції. На початку ХХ ст. цю традицію представляла школа граничної вартості, яка займалася виключно розвитком законів перерозподілу за умов повної конкуренції та ігнорування влади. Другий підхід сформувався після того, як у науці утвердився поділ на “суто економічні” та “історично-правові категорії”. Він полягав у тому, що, окрім загальних законів існують різні історичні форми правового порядку, соціальні закони та інститути, які пронизують усе економічне життя. Одним із ключових теоретиків цього напрямку був Р. Штольдцман, який писав, що не теорія граничної корисності з чисто економічними законами, не внесок окремих продуктивних чинників у кінцевий продукт, а соціальні владні відносини між власниками землі, капіталістами та робітниками, є визначальними для розподілу благ [2].

О. Бьом-Баверк намагається поєднати ці два підходи. З одного боку, він дотримується принципів, сформульованих засновником австрійської школи К. Менгером, що економічне життя визначається “кількісними відношеннями” між суб’єктивними потребами окремих індивідів і наявними благами, і ці відношення становлять суть економічних законів, які проявляються у всіх суспільствах, а отже, не залежать від конкретної форми суспільного ладу і владних відносин [3]. З іншого він визнає вплив владних відносин на економіку. “Треба бути сьогодні ідіотом, щоб заперечувати вплив соціально створених інститутів і загальних правил на перерозподіл благ” [4].

Поєднання цих підходів, на думку О. Бьом-Баверка, можливе, оскільки владний вплив не скасовує дію економічних законів. Той, хто хоче пояснити вплив соціальної влади мусить не відмовлятися від економічних законів, а визнавати їх. Природні (економічні) чинники є умовами чи передумовами, які визначають межі можливого, тоді як у середині цих меж соціальні чинники діють і вирішують. Дія економічних чинників є насамперед обмежуючою, оскільки суб’єктивні оцінки учасників ринкових відносин позначають границі можливої взаємодії. Влада через втручання не може скасувати ці границі [5].

Для аргументації своєї позиції О. Бьом-Баверк наводить приклад із зарплатою робітників на підприємстві з монопольним становищем на певному ринку. З одного боку, власник підприємства не може у владний спосіб знизити зарплату робітникам, бо це призведе до відтоку кадрів у інші галузі чи місцевості, або до виникнення конкурентів, які запропонують кращу зарплату. З іншого, – якщо робітники захочуть через страйк домогтися вищої зарплати, то це можливо лише за рахунок прибутків власника до межі поки підприємство не стає збитковим. Якщо підприємство зупиниться – втрачатимуть усі.

Навіть, якщо припустити, що всі підприємці домовляться про низький рівень зарплати, то пов’язаний із цим високий прибуток із часом буде спонукати до розширення

виробництва, а отже, до збільшення зарплати. Окрім цього, низький рівень зарплати не для всіх підприємців має однакову вигоду. Більш модернізовані підприємства будуть мати меншу вигоду, бо вони вклали більші кошти в обладнання, тоді як простіші заробляють переважно за рахунок різниці в зарплаті. Усе це буде призводити до руйнування коаліцій підприємців. Так само зарплати, які знаходяться вище граничної вартості не можуть виплачуватися довго. Отже, владне втручання може мати тільки короточасний ефект. “Через штучні засоби влади можна досягти тимчасових енергійних і глибоких наслідків” [6].

Наслідки втручання влади можуть бути і довгочасними, але за двох обставин: 1) якщо це втручання спричинює зміни ширшого спрямування. Наприклад, підвищення заробітної плати може змусити власників до модернізації виробництва, розробки нових технологій, тобто підвищення продуктивності праці; 2) якщо дія влади спрямована на ліквідацію попередніх *штучних* впливів влади, тобто на пришвидшення повернення до “природного”, стану. За таких обставин штучне втручання означає часове випередження тої ситуації, до якої ми б прийшли і без того втручання.

Отже, загальна ідея О. Бьом-Баверка полягає у тому, що існують економічні закони, і жодні владні втручання не можуть відмінити їх дію. “Владний диктат не може діяти проти, тільки в межах вартісних, цінових, розподільчих законів, не усуваючи їх, а підтверджуючи та виконуючи. Це найважливіша моя думка” [7].

Твердження О. Бьом-Баверка, що політична влада не може усунути дію економічних законів і в протистоянні влади і економічних законів у довшій перспективі завжди перемагають економічні закони, вже сто років незмінно повторюються противниками державного втручання в економічне життя. Це стосується усіх рівнів економіки, починаючи від встановлення мінімальної заробітної плати і закінчуючи глобальними проектами. Найбільшим емпіричним доказом справедливості цих тверджень наводиться історія СРСР, де протягом десятиліть намагалися ігнорувати економічні закони, що зрештою призвело до занепаду і краху.

Така аргументація виглядає переконливою. Однак ще за життя О. Бьом-Баверка з’явилася й не менш переконлива критика такого твердження. Найпоследовнішим критиком ідей “австрійця” був німець Р. Штольцман. Наукова дискусія між О. Бьом-Баверком та Р. Штольцманом тривала чверть століття. 1896 р. Р. Штольцман у “Соціальній категорії в економіці” критикує “Капітал і процент” (1884 р.) О. Бьом-Баверка, 1900 р. О. Бьом-Баверк у другому виданні “Капіталу і проценту” та у “Деяких спірних питаннях теорії капіталу” відповідає Р. Штольцману, 1909 р. Р. Штольцман знову повертається до дискусії у праці “Мета в економіці”, на що О. Бьом-Баверк 1914 р. пише “Влада чи економічний закон?”. У 1920 р., вже після смерті О. Бьом-Баверка Р. Штольцман ще раз представляє своє бачення цієї проблематики в “Основах економічної філософії”.

Р. Штольцман вважав, що, окрім економічних законів, існують різні історичні форми правового порядку, владних відносин, соціальні закони та інститути, які пронизують усе економічне життя і не тільки впливають на нього, але й є не менш визначальними для нього, аніж економічні закони виробництва, споживання і обміну. Р. Штольцман називає їх “соціальною категорією”.

Аргументація Р. Штольцмана базується переважно на вченнях Арістотеля, Канта та Віндельбанда і коротко може бути відображена в таких положеннях:

1. Людина, за Кантом, належить двом світам: природної необхідності і людської, але соціальної свободи. Відповідно до цього принципу, Р. Штольцман розрізняє природну

(економічну) і соціальну категорії, і кожне суспільне явище може розглядатися як природне і соціальне одночасно.

2. Суспільство є продуктом свободи. Його розвиток визначається не тільки природною причинністю, але соціально-етичною телеологією. Людина є природною істотою і відповідно має природні потреби. Але відносини між людьми регулюються не природними потребами, а етичними нормами. Це стосується і економічних відносин. Дослідження економічних процесів має давати відповідь не тільки на питання “Як є?”, але й “Як має бути?”.

3. Логічна першість соціально-економічного трактування перед причинно-описовою, що бере за основу творчу активність людської свободи. Оскільки поняття свободи є основою чистого розуму, так само соціальна категорія є основою для пізнання економіки, тому що вона також є результатом людської свободи. “Чому повинні люди об’єднуватися в єдиний порядок в державі, якщо світ йде сам по собі, якщо взаємодія і зіткнення індивідуальних інтересів утворюють суспільний порядок?” [8].

4. Економіка є наслідком чи елементом певних владних відносин. Це твердження суперечить ідеям представників австрійської школи, які не заперечують соціальний елемент, але не бачать у ньому вирішального причинного моменту. Соціальний порядок є для них тільки результатом виключно економічних факторів.

5. Потрібно розрізняти природну категорію від категорії свободи, теоретичний розум від практичного, світ природної необхідності від світу свободи. Не можна проводити теорію чи соціальну політику, якщо попередньо не знати, що є незмінним природним законом, а що є витвором людей і може бути змінене людьми. Від цього розрізнення залежить доля суспільства.

6. Економічне життя визначається не тільки незмінними економічними законами, але й змінними владними і правовими відносинами, природними і історичними (Віндельбанд). “З одного боку економічний організм прив’язаний до постійних умов... Ці умови полягають в тому, що в певний час з певного матеріалу матері-землі відповідно до певного стану людської культури та технічної науки з певною робочою силою може бути зроблена тільки певна кількість товарів певної якості..., які задовольняють певні потреби. Це виключно економічні умови. З іншого боку, будь-який колектив з розподілом праці... піддається впливу тих елементів, які випливають з суспільної природи людини, зі змінних історичних законів співжиття і співпраці з встановлених владних і правових відносин, які люди як вільні істоти самі встановили, і які як людські творіння можуть бути зміненими людьми – ці елементи, на відміну від перших стабільних елементів, є змінної природи...” [9].

7. Людина не є самостійним суб’єктом економічних відносин. Вона є членом “суспільного організму”, який впливає на її суб’єктивний вибір. Цей організм є “не природний, а духовний, створений людським розумом (Vernunft) організм” [10]. Р. Штольцман посилається на Арістотеля, що людина є політичною істотою і відповідно політичні чинники формують її економічну поведінку. Приватна економічна теорія є другорядною частиною народного господарства. Суспільство це організм і всі індивіди повністю залежні один від одного.

8. Економічні закони побудовані на припущенні, що всі прагнуть більшого прибутку, або у ширшому трактуванні максимізації своєї вигоди. Р. Штольцман наголошує, що це припущення є недостатнім і потрібно враховувати також соціальний розподіл благ і право. Йдеться фактично про справедливий або соціально прийнятний перерозподіл благ, хоча безпосередньо це поняття не використовується.

9. Вартість певного блага визначається не його корисністю, тобто тим як воно задовольняє життєві потреби окремої людини, а тим як ця людина оцінює це благо, виходячи з суспільного розподілу праці, соціального членування і відносин влади.

10. Праця є не тільки економічною категорією як виробничий чинник поруч природою і капіталом, а й соціальною як чинник розподілу, оскільки робітник, стаючи невід'ємною частиною єдиного (виробничого) організму, набуває певної владної позиції. Права індивідів не є наслідком економічних законів, вони є первинними. Кожний акт виробництва йде паралельно з одночасною вимого розподілу.

Тож, наскільки актуальним залишається твердження О. Бьом-Баверка? Чи справедливою була критика Р. Штольцмана? Розглянемо це детальніше. О. Бьом-Баверк протиставляє “природні” закони і “штучну” владу. Зрозуміло, що в такому формулюванні природа є всесильною і боротися з нею немає сенсу. Проте владне втручання не обов'язково має бути штучним, влада так само може бути “природною”. Хто перемаже у протистоянні “природних” економічних законів і “природних” владних законів (не йдеться про законодавство) австрійський теоретик не пише.

Іншим елементом конструкції О. Бьом-Баверка є часовий вимір, а саме теза, що у довшій перспективі завжди перемагає природний закон. Дійсно, ми можемо спостерігати на певних етапах економічних процесів перемогу економічних законів. Ми можемо так само спостерігати постійне владне (політичне) втручання. Прихильники державного втручання можуть із однаковою переконливістю стверджувати, що у довшій перспективі перемагає влада. Факт, що в політиці держави дедалі більшу роль відіграють економічні інтереси, може, звичайно, з одного боку, трактуватися як перемога економіки над політикою, однак, з іншого – це може бути підтвердженням визнання ролі владних механізмів у економічних процесах. Тобто, власники економічного капіталу домагаються економічної вигоди не через ринкову конкуренцію, а через владні механізми.

Приклад О. Бьом-Баверка із заробітною платою справджується тільки за певних умов, а саме за умов ринкової економіки. Можливість виїхати в інший регіон, перейти на інше підприємство, створити конкуруюче підприємство існує тільки в умовах вільної конкуренції, що в реальному житті досягти важко.

Твердження, що влада не може усунути дію економічних законів, теж потребує своєї конкретизації. Так влада не усуває дію економічних законів, але вона її обмежує. Як економічні закони обмежують сферу владного втручання, так і влада обмежує дію економічних законів. Зрештою, тут може бути і інше трактування. Влада не може усунути економічні закони так само, як вона не може усунути логічні закони. Саме до такого трактування економічних законів схилилася австрійська школа економіки.

Критика Р. Штольцмана та його твердження про роль влади у економічних процесах теж викликає певні застереження. Поняття “соціальної категорії” є занадто широким і абстрактним. В його обґрунтуванні він, як згадувалося вище, посилається і на Канта, і на Аристотеля і на Віндельбанда. Внаслідок цього, природному чи економічному у вузькому значенні, він протиставляє і “етичне” і “органічне” і “історичне”.

На відміну від О. Бьом-Баверка, який під владою розумів насамперед “штучне” втручання в економічні процеси, етично неприйнятну надвладу, злий владний вплив, експлуатацію, лихварство, страйки, бойкоти тощо, Р. Штольцман говорить про легітимний і регулярний примус економічного порядку, який притаманний кожній спільноті. У такий спосіб Р. Штольцман змінює предмет дискусії.

Підхід Р. Штольцмана полягає у залученні до економічного аналізу владних відносин. Економічні теорії, які не враховують владний чинник ϵ , на його думку, недостатніми і потребують перегляду. Однак, як владні відносини впливають на економіку, які форми їх проявлення і як вони обмежують чи усувають економічні закони, він не конкретизує.

Який висновок можна зробити з проведеного аналізу? Все залежить від розуміння поняття влади. Якщо йдеться про владу як певний правовий порядок, то аргументація Р. Штольцмана є переконливішою. Без влади, без захищеної власності, без правового порядку, який забезпечується суб'єктами влади, економіка неможлива. І з цим погоджується, зрештою, і О. Бьом-Баверк: “немає буквально жодної ціни, жодного розподілу – окрім вуличного грабежу і тому подібного – без історично-правових елементів. В кожному цивілізованому суспільстві мусить бути якийсь правовий порядок, який діє, коли два члени суспільства взаємодіють, і якимось чином впливає на зміст і форму цієї взаємодії” [11]. У цьому контексті постановка питання є некоректною, оскільки влада і економіка (економічні закони) є двома аспектами одного феномена.

Якщо йдеться про владу як про ієрархічну, силову, вертикальну взаємодію на відміну від ринкової, добровільної, горизонтальної, то ці два види взаємодії виключають один одного. У цьому випадку ці два види взаємодії однаково присутні у суспільному житті, і сказати, що той чи інший вид перемагає, можна лише щодо конкретної ситуації і щодо конкретного проміжку часу.

Аргументація О. Бьом-Баверка є переконливішою з погляду аналізу економічних процесів. Використання економічних законів надає більше можливостей для аналізу, ніж просто констатація наявності владних відносин. Не достатньо вказати на роль влади, потрібно показати механізми впливу економічних законів на владу і владних законів на економіку. Саме в цьому контексті треба розуміти твердження О. Бьом-Баверка про пріоритетність економічних законів. Йдеться насамперед про те, що державне управління має зважати на економічні закони, а не на те, що економіка може не зважати на державне управління.

Література

1. Вильсон В. Наука государственного управления / Классики теории государственного управления: американская школа [Текст] / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — С. 24—43.
2. Stolzmann R. Die soziale Kategorie in der Volkswirtschaftslehre [Text] / R. Stolzmann. — Berlin : Puttkammer & Mühlbrecht, 1986. — 426 S.
3. Menger C. Grundsätze der Volkswirtschaftslehre [Text] / C. Menger. — Wien : Braumüller, 1871. — 287 S.
4. Böhm-Bawerk E. von Macht oder ökonomisches Gesetz? [Text] / Böhm-Bawerk E. von Gesammelte Schriften / E. Böhm-Bawerk. — Wien ; Leipzig : Hölder-Pichler-Tempsky A.G., 1924. — S. 232.
5. Ibid. — S. 249.
6. Ibid. — S. 294.
7. Ibid. — S. 295.
8. Stolzmann R. Grundzüge einer Philosophie der Volkswirtschaft [Text] / R. Stolzmann. — Jena : Gustav Fischer, 1920. — S. 64.

9. Stolzmann R. Die soziale Kategorie... — S. 7.
10. Stolzmann R. Grundzüge einer Philosophie der Volkswirtschaft... — S. 52.
11. Böhm-Bawerk E. von Macht oder ökonomisches Gesetz? ... — S. 249.

M. Bunyk

**BASIC PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE WORKS OF EUGEN VON BOEM-BAWERK**

The author presents the views of Eugen von Boem-Bawerk on the correlation between power and economic laws, the degree and necessity of government intervention in the economic life. The Boem-Bawerk's thesis about the omnipotence of economic laws should be perceived critically, despite its popularity among many economists. It means that public administration has to consider economic laws, but not that economy can ignore the public administration.

Key words: government intervention, power, economic law, Austrian school of economics.