

## ОБМЕЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: СПРОБА УЗАГАЛЬНЕННЯ

### PUBLIC POLICY LIMITATIONS: AN ATTEMPTED GENERALIZATION

Шульга М.А.,

*доктор політичних наук, професор,  
професор кафедри державного управління*

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Дослідження державної політики видається неповним, якщо оминається питання щодо її обмеження (або неспроможності). Чи є ці обмеження суто суб'єктивними, пов'язаними виключно з професійною компетентністю тих, хто розробляє і здійснює державну політику? Чи ж існує низка чинників, які покладають об'єктивні обмеження державному втручанню і, як такі, підлягають осмисленню з прицілом на створення «теорії неспроможностей уряду» (Девід Веймер та Ейден Вайнінг)?

Зазначені чинники пропонується класифікувати за ступенем співвідношення у них суб'єктивних і об'єктивних складників. Так, у випадку чинників здійсненності маємо співрозмірність цих складників. У випадку чинників, що пов'язані з «другим парадоксом політики» (Леслі Пал) – не лише з необхідністю урахування об'єктивних складників (згідно із Леслі Палом, – це державна традиція, «минулі наміри», «широка система владних стосунків») під час вироблення нової державної політики, а й з можливістю їх видозміни. У випадку обмежень державної політики, що покладаються особливостями демократичних політичних систем (згідно із Девідом Веймером та Ейденом Вайнінгом, – це пряма демократія, представницька влада, бюрократичне забезпечення, децентралізація) – з об'єктивністю, яка не підлягає зміні. А от у разі обмежень, що зумовлені ринковою моделлю економіки, – з об'єктивністю, яка не лише стає підставою для державного втручання, а й постулює співробітництво з приватним сектором як умову успішності цього втручання.

У будь-якому разі знання про обмеження державної політики дозволяє краще зрозуміти її наміри і, головне, її можливості і спроможності у пункті вирішення суспільних проблем.

**Ключові слова:** державна політика, обмеження державної політики, демократичні політичні системи, ринкова модель економіки, підстави державної політики.

The study of public policy is incomplete if the question of its limitations (or failures) is omitted. Are these limitations purely subjective, related solely to the professional competence of those who develop and implement public policy? Or are there a number of factors imposing objective limitations on government intervention and, as such, are subject to reflection with a view to creating a “theory of government failures” (David Weimer and Aidan Vining)?

We suggest classifying these factors according to the extent to which they contain subjective and objective components. Thus, in the case of the feasibility factors we have the proportionality of these components. In the case of factors associated with the “second paradox of politics” (Leslie Pal), and not only a need to take into account the objective components (according to Leslie Pal, these are state tradition, “past intentions”, and “a broad system of power relations”) during the development of new public policies, but also with the possibility of their modification. In the case of the public policy limitations inherent in the features of democratic political systems (according to David Weimer and Aidan Vining, this is direct democracy, representative power, bureaucratic provision, decentralization), with objectivity which is not subject to change. However, in the case of limitations imposed by the market model of the economy – with objectivity, which not only becomes the basis for state intervention, but also postulates cooperation with the private sector as a condition for the success of such intervention.

In any case, knowledge of the public policy limitations allows us to better understand its intentions and, most importantly, its capabilities and capacities in terms of addressing public problems.

**Key words:** public policy, public policy limitations, democratic political systems, market model of economy, public policy foundations.

**Постановка проблеми.** У повсякденному уявленні державна політика постає як синонім невинних наполегливих дій, спрямованих на вирішення тих чи інших суспільних проблем. Дій певною мірою всесильних у своєму задумі, що живляться виключно бажанням здійснити «зміни на краще» (Леслі Пал). Інакше навіть взагалі ці дії розпочинати? Отож, варто лише прийняти державну програму чи затвердити стратегічний курс розвитку (само собою деталізовані і чинно виписані) – і ми гарантовано отримаємо очікуваний результат. Якщо лишити поза увагою досконалість механізмів реалізації задуманого, зокрема

і проблеми здійснення державної політики, що їх прийнято називати «нездоланими» [Див.: 1, с. 232-235], то чи можна вести мову про чинники, які об'єктивно покладають певні обмеження державній політиці?

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що у вітчизняному науковому дискурсі існують потужні наукові розвідки, присвячені темі державної політики, зокрема сутності цього поняття, його співвідношенню з поняттям «публічна політика», знаряддям державної політики, проблематиці аналізу державної політики тощо (Т. Брус, К. Ващенко, О. Дем'янчук,

І. Петренко, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка, П. Шляхтун). Наведення повного списку авторів фактично може зайняти увесь обсяг, що відводиться для статті, тому прошу вибачення, якщо чиєсь прізвище не було згадане.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак чіткого акцентування на проблематиці обмежень державної політики в сенсі того, що Девідом Веймером і Ейденем Вайнінгом мислиться як «розуміння неспроможностей влади» [2, с. 178], усе ж таки немає. Першим кроком тут і може стати з'ясування чинників, що не лише наперед визначають можливі відхилення від запланованого та неминуче коректування курсу політики в ході його втілення, а й обмежують саму спроможність державної політики як такої і тому можуть бути класифіковані ще й як її неспроможності. Чому знання про такі чинники є важливим? Тому що воно, якщо перефразувати вислів згаданих Д. Веймера та Е. Вайнінга, слугує запобіжником «жадоби вдосконалити суспільство за допомогою державного втручання», без якого ми отримуємо не стільки «вдосконалення суспільства», скільки «небажані наслідки» від такого «вдосконалення» [2, с. 179].

Зважаючи на це, **метою статті** є формулювання певних узагальнюючих зауважень, що можуть стати вихідними пунктами в осмисленні тих обмежень державної політики, які існують як її неспроможності.

Означена мета зумовила звернення до таких **методів дослідження**, як узагальнення, порівняльний аналіз та системний аналіз. Перші два – дозволили з'ясувати критерії класифікації чинників, які покладають об'єктивні обмеження державному втручанню і, як такі, підлягають осмисленню з прицілом на створення «теорії неспроможностей уряду» (Д. Веймер, Е. Вайнінг). Метод системного аналізу дозволив представити з'ясовані обмеження державної політики як елементи, що перебувають у необхідному зв'язку, ігнорування якого надає державній політиці вигляд довільного (чи свавільного?) втручання, яке неминуче приречене на поразку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перше, що спадає на думку, коли ми розглядаємо державну політику як, наприклад, «обраний особою, державними органами, урядом напрям дій, завдяки якому вони задовольняють певні свої потреби чи використовують свої можливості, який відображається в досягнутих результатах і в реальному впливові на життя суспільства» [1, с. 55] – а на скільки імовірно цей «напрям дій» взагалі здійснити? Виходить так, що головним обмеженням здійснення політики є визначення її як нездійсненої. І навпаки, головною підставою для її здійснення, є класифікація її як здійсненої. Вирішальними тут прийнято вважати

міркування щодо бажаності, прийнятності та можливості державної політики. Д. Веймер та Е. Вайнінг визначають здійсненність як фактори, що впливають на ймовірність досконалого здійснення політики [Див.: 1, с. 230]. Згідно із Браеном Гогвудом та Луїсом Ганом, такими факторами є: 1) відсутність неподоланих зовнішніх обмежень; 2) наявність відповідного часу і достатніх ресурсів; 3) наявність потрібних комбінацій ресурсів; 4) надійність теорії; 5) безпосередність та безперешкодність зв'язку між причиною та наслідком; 6) мінімальність відносин залежності; 7) узгодженість і зрозумілість цілей; 8) правильна послідовність постановки завдань; 9) досконалий зв'язок і координація; 10) дотримання ухваленної політики з боку влади [3, с. 278–289].

Л. Пал, проаналізувавши цю модель визначення здійсненності політики, робить висновок, що «досконале здійснення політики» не є ні досяжним, ні навіть бажаним оскільки здійсненість будь-якої політики не може бути встановлена раз і назавжди [4, с. 252]. Реальний світ, як пише Л. Пал, рідко коли задовольняє будь-яку з перерахованих передумов, не кажучи вже про всіх разом, а тому певний ступінь невдачі є майже неминучим [4, с. 252–253]. «Трохи песимістичний висновок полягає в тому, що до певної міри ми повинні сподіватися невдачі, бо політика майже ніколи не здійснюється належним чином» [4, с. 249]. Виходить так, що будь-яка політика так чи інакше обмежена можливістю її визначення як нездійсненої. Як бачимо, у випадку здійсненості як обмеження державної політики поєднуються об'єктивні чинники, – скажімо, «потрібна комбінація ресурсів» справді може бути відсутня, і суб'єктивні, – рішення «особи, державного органу, уряду» ігнорує «потрібну комбінацію ресурсів» і робить наголос, наприклад, на «досконалості зв'язку і координації».

Суб'єктивні чинники дещо відступають у тих обмеженнях державної політики, що передбачені другим її парадоксом, як він сформульований Л. Палом. А саме: державна політика як «напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем», з одного боку передбачає «наявність свідомого наміру» [4, с. 22, 26]. Але, з іншого боку, «творці політики можуть не усвідомлювати своєї політики і не обирати її» [4, с. 26]. А сама ця політика, будучи наміром «зміни перебігу подій на краще», чи «продуманим утриманням від дії» з самого початку виявляється обмеженою державною традицією, а також «минулими намірами, здебільшого невідомими теперішнім творцям політики» та «широкою системою владних стосунків» [4, с. 26–27]. Загалом особливостями сучасних демократичних політичних систем, з огляду на які «не можна

сподіватися, що навіть державна влада, обдарована найрозумнішими, найчеснішими і найвідданішими службовцями, сприятиме суспільними інтересам за будь-яких обставин» [2, с. 179].

Мова саме про деякі особливості демократичної політичної системи, які й продукують неспроможності державного втручання, а не про виховання «найрозумніших, найчесніших і найвідданіших службовців». Д. Веймер та Е. Вайнінг у цьому контексті ведуть мову про чотири аспекти сучасних політичних систем, кожний з яких обертається низкою обмежень державної політики в її намірі «сприяти суспільним цінностям». Так, пряма демократія обмежується, по-перше, парадоксом голосування, сенс якого полягає у тому, що жоден спосіб голосування не є ні справедливим, ні послідовним. Це своєю чергою пояснюється тим, що «кожен порядок денний призводить до різного суспільного вибору», а також існуванням феноменом витонченого голосування, тобто усвідомленням того, що бажаного кінцевого результату голосування людина може досягти, голосуючи в перших раундах всупереч власним уподобанням [2, с. 180–185]. По-друге, «тиранією більшості» та відсутністю механізмів вияву інтенсивності своїх вподобань з боку меншості. Так що: «Небезпека тиранії більшості робить здійснення демократії за допомогою референдумів загалом небажаним, а складність сучасної державної політики – непрактичним» [2, с. 186]. І по-третє, пакуванням, яке перешкоджає вияву волі більшості й ставить під сумнів положення про існування «наказів виборців». Отож, «завжди, коли люди мусять голосувати за певний пакет політичних пропозицій, не кожна конкретна політична пропозиція в тому пакеті, що здобуде перемогу, виражає волю більшості» [2, с. 186].

Представницька влада тягне за собою наступні обмеження державної політики [2, с. 188–208]. По-перше, дилема вибору між діями, які відповідають уявленню представників виборців про добре суспільство, та діями, які відображають вподобання самих виборців. По-друге, особливості поведінки самих представників, зокрема, міркування власної кар'єри та географічно визначені округи, що спонукають представників орієнтуватися на побажання своїх виборців, а не на турботу про загальний суспільний добробут та вибірковий контроль за діяльністю представників з боку виборців. «...найприскіпливіше оцінюють своїх представників групи, які мають вподобання, дуже відмінні від вподобань решти виборців», – зазначають Д. Веймер і Е. Вайнінг [2, с. 190]. По-третє, виборчі цикли, які спонукають представників применшувати вигоди, яких можна досягти нескоро. По-четверте, наявність політичного порядку денного, тобто перетворення певних проблем на проблеми державної політики шляхом їх висвітлення

у ЗМІ, що тягне за собою феномен позування перед останніми з боку представників влади. І це тому, що: «Політичний порядок денний, перебуваючи під сильним впливом засобів масової інформації, не обов'язково узгоджується з концепцією державної політики як раціонального пошуку способів поліпшити суспільний добробут» [2, с. 206].

Найбільше неспроможностей державної політики пов'язано із бюрократичним забезпеченням. А саме: 1) використання ресурсів не за їх призначенням, або так званий «побічний бюджет» тобто різниця між бюджетом, що його виділив державній установі спонсор, і мінімальними витратами цієї установи на задоволення потреб спонсора; 2) умовне оцінювання продукції, що її виробляють державні установи, – умовне визначення цінності таких благ, як національна оборона, здоров'я, особиста безпека тощо, ускладнює визначення оптимальних розмірів державних установ; 3) обмежена конкуренція між державними установами, внаслідок якої вони можуть вижити лише тоді, коли функціонують неефективно, оскільки це збільшує розміри «побічного бюджету»; 4) негнучкість, що є результатом захисту прав державних службовців шляхом дотримання двох правил – позапартійність та неперервність кар'єри; 5) існування в самих державних установах певних правил, які породжують їх неефективність, – феномен організаційних благ, який не дозволяє узгодити індивідуальні винагороди із внеском кожного індивіда в діяльність організації; організаційні зовнішні ефекти, витрати на усунення яких зазвичай перекладаються на платників податків [2, с. 208–220].

І нарешті, децентралізація має тенденцію перешкоджати втіленню політики й навіть обмежувати ефективність державної політики загалом [2, с. 220–221]. Втілення політики у децентралізованих політичних системах утруднюється тим безперечним фактом, що досить велика кількість урядовців мають тут можливість утриматися від участі у такому втіленні. «Противники цілей політики та особи, які не вважають досягнення поставлених цілей за досить вигідну справу, щоб виправдати свої витрати, пов'язані з визнанням цієї політики, можуть навмисне відмовитися від своєї участі» [2, с. 221]. Відповідно, вони мають можливість торгуватися, тобто вимагати для себе певних вигід від тих, хто потребує їхньої участі. «Міжорганізаційні торги» активізуються у разі, коли центральний уряд змушений покладатися на участь у здійсненні політики нижніх рівнів державної влади. Каменем спотикання тут стає проблема контролю за тим, як насправді виконуються рішення центрального уряду різноманітними органами влади, що працюють в надзвичайно різних місцевих умовах. «...причини невиконання можуть бути різними в кожному окрузі, і тому центральному урядові буде важко застосо-



увати універсальну стратегію втілення рішення в життя» [2, с. 222].

Ситуація ускладнюється тим, що центральний уряд не завжди має повноваження застосовувати примусові санкції. Тому успішне здійснення прийнятої політики вимагає від нього пропозицій місцевим органам влади різного роду винагород з тим, щоб забезпечити з боку останніх «добровільну слухняність». Зважаючи на розмаїтість юрисдикцій нижчого рівня, «центральний уряд може запропонувати більше відшкодування, ніж потрібне, одним і менше – іншим, навіть якщо норми справедливості або юридичні обмеження змушують його надавати всім однакові можливості» [2, с. 222–223].

Поряд із «міжорганізаційними торгами» ще одним викликом з боку децентралізації є «фіскальні зовнішні ефекти», які дозволяють людям, змінюючи місце проживання, «вибирати собі різні пакети споживання суспільних благ», які пропонуються місцевими органами влади [2, с. 223]. «Що помітніша різниця пакетів суспільних благ залежно від району проживання, то більше в людей можливостей здійснювати вибір, голосуючи ногами» [2, с. 223]. При цьому «голосування ногами» багато у чому пояснюється не стільки пошуком людей все кращих і кращих умов для свого особистого розвитку, скільки тим, що «...райони мають стимули випихати зі своєї території осіб з меншою за середню вартістю власності» [2, с. 224]. Таким чином, одним із «фіскальних зовнішніх ефектів», що породжуються децентралізацією, виявляється здійснення місцевими органами влади політики, фактично націленої на «...зменшення можливостей придбати житло для родин з низькими і середніми прибутками» [2, с. 224]. Інакше кажучи: «Змагаючись за багатих жителів, місцева влада може спричинити фіскальні зовнішні ефекти, що вразять усіх інших, – родини з низькими прибутками і великим попитом на комунальні послуги залишаються поза її увагою в бідніших районах» [2, с. 224]. Ще одним «фіскальним зовнішнім ефектом», що його тягне за собою децентралізація, є так звана «дилема в'язнів», ситуація, з якою стикаються місцеві органи влади, коли вирішують питання про стимули для промислового розвитку своїх районів. Суть цієї ситуації полягає у наступному. Змагаючись між собою за фіксовану суму капіталовкладень, райони, «що запобігають перед однією фірмою», врешті-решт змушені пропонувати їй «такі низькі податкові ставки, що їм обом буде цілковито байдуже, є на їхній території та фірма чи ні» [2, с. 225].

В підсумку: пряма демократія «вказує на недосконалість демократії як механізму суспільного вибору» [2, с. 187]; представницька влада засвідчує, що «політична система загалом не буде державної політики на ретельному зважуванні

суспільних витрат і суспільних вигод» [2, с. 208]; бюрократичне забезпечення може звести нанівець будь-яку політичну альтернативу [2, с. 219], а децентралізація, будучи «найголовнішою структурною особливістю державної влади» в сучасних демократичних суспільствах, за рахунок продукування нею «міжорганізаційних торгів» перешкоджає досягненню визначеної в межах ухваленої політики мети [2, с. 221]. Ба більше, обмежує ефективність державної політики, маючи можливість нерівномірно розподіляти місцеві блага та, зважаючи на «дилему в'язнів», навіть інколи гальмувати промисловий розвиток окремих регіонів країни. До того ж, як визнають Д. Веймер та Е. Вайнінг, політична децентралізація кидає неабиякий виклик і політичним експертам. Останнім доволі важко спрогнозувати можливі наслідки тієї чи іншої політики з огляду на «міжорганізаційні торги», які перетворюють втілення політики на складний та неоднозначний за своїми витратами і вигодами процес. Крім цього, виникає головне питання: чиї витрати і вигоди потрібно брати до уваги? Місцевої влади чи суспільних інтересів? І як бути із зовнішніми ефектами політики, що її здійснюють органи влади окремих районів? «Наприклад, як експерт, що працює для мера міста, має враховувати витрати і вигоди, що нагромаджуються поза містом?» [2, с. 225].

Та найбільшу ступінь об'єктивності мають ті обмеження державної політики, що їх Д. Веймер та Е. Вайнінг визначають як достатні підстави для урядового втручання у приватний вибір та поведінку індивідів, що діють у своїх власних інтересах. Такими підставами, на думку цих вчених, є певна неспроможність конкурентної моделі економіки, що загально визнана як неперевершена та взірцева. А саме: неспроможність цієї моделі за допомогою виключно приватної економічної діяльності та ринкових механізмів загалом забезпечити досягнення своїх власних цілей, які визначені в її межах як деякі цінності. Останні узагальнюються поняттям ефективності, яке базується на «інтуїтивному припущенні» про те, що неможливо знайти інший розподіл виробничих факторів і благ, завдяки якому хоч одна людина поліпшила б своє становище і жодна не погіршила б свого. Таку ефективність, яка виникає завдяки «невидимій руці» ринку, тобто добровільним діям індивідів, які максимізують корисність, та фірм, які максимізують прибуток, економісти називають ефективністю «за Парето» або «Парето-ефективністю» [2, с. 55]. Однак, як пишуть Д. Веймер та Е. Вайнінг, цими ж економістами визнано, що добровільні дії не завжди ведуть до ефективності «за Парето» й тим самим виявляють певні неспроможності ринку, ситуації, які ставлять під сумнів не лише досконалість, а й саму доцільність існування конкурентної моделі економіки [2, с. 69].

Перша неспроможність ринку [2, с. 69–94] стосується суспільних благ й зумовлена такими характеристиками останніх, як: неконкурентність у споживанні, оскільки більше ніж одна особа одночасно може мати вигоду від їх споживання при даному рівні пропозиції; не виключність у користуванні, тобто неможливість встановити виключний контроль над їх споживанням з боку однієї фізичної чи юридичної особи; переобтяження попитом, за якого граничні суспільні витрати споживання стають значними. Суто ринкове забезпечення індивідів суспільними благами породжує проблему «їзди зайцем»: коди користувачів благом багато, то попит кожного окремого індивіда є надзвичайно малим, а тому надзвичайно малими є і його витрати на забезпечення суспільним благом порівняно з сукупними попитом та витратами на таке забезпечення. Навіть тоді, як пишуть Д. Веймер та Е. Вайнінг, якби всі мали потенційну вигоду від згоди кожного індивіда робити свій внесок у фінансування суспільного блага з розрахунку власної граничної вигоди від споживання останнього, егоїстичне ставлення до своїх особистих витрат і вигод все рівно стало б на перешкоді чесній співпраці [2, с. 85].

Друга неспроможність ринку стосується феномену зовнішніх ефектів, що виникає кожного разу, коли третя сторона незалежно від її бажання отримує вигоди чи несе збитки від ринкових операцій [2, с. 95]. Цей феномен вважається наслідком послаблення права власності – неповноти визначення прав на виключність користування, або відносно високих, порівняно з отриманими вигодами, витрат на утвердження цих прав. Тому приватні дії, спрямовані на усунення зовнішніх ефектів чи забезпечення в їх умовах ефективності за Парето, на думку Рональда Коуза, мають сенс лише у випадках, коли права власності чітко визначені й підтримка їх не вимагає витрат [Цит. за: 2, с. 100]. Виключно за цієї умови, вважає Р. Коуз, угода між приватними особами призведе до економічно ефективного рівня виробництва при зовнішніх ефектах [Цит. за: 2, с. 100]. Останнє своєю чергою можливо лише за умови невеликої кількості учасників угоди, існування одного джерела і одного реципієнта зовнішніх ефектів, оскільки ефективність є наслідком повного віддання права власності або джерелу зовнішніх ефектів (у цьому разі джерело не несе відповідальності за збитки, задані своїми зовнішніми ефектами), або реципієнту зовнішніх впливів (у цьому випадку джерело відповідає за збитки, завдані своїми зовнішніми ефектами). Приватні дії, таким чином, не усувають зовнішніх ефектів, а лише у певний спосіб розподіляють вигоди та витрати від них. Велика ж кількість учасників, на думку Д. Веймера та Е. Вайнінга, унеможлиблює навіть і такий розподіл, оскільки породжує загрозу «їзди зайцем» з боку

тих, хто не є реципієнтом зовнішніх ефектів, або ж перебільшення шкоди від цих ефектів з боку тих, хто вважає себе їх жертвою [2, с. 100].

Третьою неспроможністю ринку є природна монополія [2, с. 102–111], яка виникає тоді, коли фіксовані за допомогою ціни витрати на постачання суспільства певним товаром перебільшують реальні (змінні) витрати. Природна монополія, пишуть Д. Веймер та Е. Вайнінг, породжує «дивні наслідки», а саме: 1) тільки одна фірма починає пропонувати на ринку певний товар, і ця фірма зацікавлена в тому, щоб пропозиція цього товару не була достатньою; 2) фірма-монополіст починає сповідувати принцип «Х-неефективності», який передбачає відмову від досягнення мінімальних витрат, які технологічно є досяжними [2, с. 105, 109]. Конкурентна модель економіки не може усунути феномен природної монополії, оскільки останній фактично означає обмеження ринкових спроможностей цієї моделі.

Четвертою ринковою неспроможністю є інформаційна асиметрія. Інформація, зазначають Д. Веймер і Е. Вайнінг, пов'язана з неспроможностями ринку двома способами: 1) вона сама по собі має риси суспільного блага; 2) можуть існувати ситуації, коли обсяг інформації про властивості товару значно змінюється залежно від статусу особи (продавець чи покупець) [2, с. 111–112]. Саме друга ситуація позначається вченими терміном «інформаційна асиметрія», змістом якого є розподіл інформації між продавцем і покупцем або між творцем зовнішніх ефектів і потерпілою стороною [2, с. 112]. Неспроможність ринку усунути інформаційну асиметрію існує як неспроможність виробника забезпечити споживача таким обсягом інформації, який максимізує різницю між зменшенням чистих втрат споживача і витратами на забезпечення інформацією останнього з боку виробника. На думку Д. Веймера та Е. Вайнінга, це особливо стосується так званих досвідних та післядосвідних товарів. Про властивості перших споживачі дізнаються тільки після їх купівлі, про якість других – споживачам важко визначитися навіть після початку їх споживання. З досвідними товарами пов'язаний ризик, з післядосвідними – непевність [2, с. 122]. Приватні треті сторони, так звані вторинні ринки, що займаються сертифікацією продукції, посередництвом тощо, не можуть вирішити проблему інформаційної асиметрії [2, с. 114–123]. Остання, вважають Д. Веймер та Е. Вайнінг, залишається за двох різних типів обставин: 1) коли якість товарів дуже неоднорідна, наявність торгової марки неефективна, а посередники або недоступні, або надто дорогі, порівнюючи з повною ціною товару; 2) коли розподіл якості товару такий нестабільний, що споживачі і посередники неспроможні роздобути точну інформацію про нього [2, с. 121].

Крім цього, вторинні ринки післядосвідних товарів є менш ефективними, ніж у випадку досвідних, внаслідок труднощів здобування інформації.

Перераховані ринкові неспроможності ставлять під сумнів не лише «інтуїтивне припущення», на якому базується уявлення про ефективність конкурентної моделі економіки, й яке є головним припущенням щодо довершеності останньої. Вони, як вважають Д. Веймер та Е. Вайнінг, змушують переглянути й додаткові припущення стосовно такої довершеності, а саме: 1) учасники ринку завжди поведуться конкурентно; 2) індивідуальні вподобання приватних осіб є сталими й екзогенними [2, с. 125–131]. Перше припущення спростовується феноменами природної монополії та олігополії. – дві або більше фірм забезпечують значну частину обсягу виробництва, – які породжують неконкурентну поведінку та потребу антимонопольної політики, що не може здійснюватися ринковими засобами. Друге припущення спростовується самими механізмами ринку, наприклад, дією приватної реклами, яка спроможна змінити вподобання споживачів. При цьому визначення законності таких змін є прерогативою держави, яка встановлює, який тип поведінки шкодить іншим людям, а тому є незаконним з погляду інтересів суспільства. Крім цього, ринок неспроможний вирішити проблеми невизначеності, надання належної ваги вподобанням майбутніх поколінь та витрат приватних осіб на їх пристосування до зміни кон'юнктури ринку. Скажімо, приватне страхування автоматично породжує проблеми несприятливого вибору, морального ризику та недостатнього страхування; унікальні природні ресурси породжують серйозні сумніви щодо придатності ринку для їх збереження, оскільки розглядаються ним передусім як виробничі фактори, що можуть принести прибуток; зміна ринкової кон'юнктури породжує своєрідний суспільний ризик, усунення якого потребує державної стратегії економічної стабілізації, яка передбачає страхування від безробіття, збільшення грошової маси у швидкому темпі, оподаткування і витрати з державного бюджету тощо [Див.: 2, с. 132–138].

Таким чином, перелічені ринкові неспроможності, – ситуації, які ставлять під сумнів основні припущення, що на них базується уявлення про досконалість конкурентної моделі економіки, – хоч і породжені цією моделлю, але не можуть бути усунені за допомогою її власних засобів, в основі яких лежить приватна економічна діяльність. Досягнення цілей цієї моделі, передусім усталення уявлення щодо її ефективності, потребує тому позаринкових, державних втручань, що базуються не на свободі вибору, на примусових заходах. «Таким чином вони вказують на можливість

поліпшити ефективність ринкового механізму завдяки колективній дії» [2, с. 124].

**Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Логічним буде питання, а чому підстави державного втручання можна розглядати і як його обмеження, і як «можливості поліпшити економічну ефективність за Парето»? Щодо першої частини питання в нагоді стане сформульований Вудро Вільсоном закон діяльності держави, який вимагає, щоб держава не брала на себе те, що можна досягти за допомогою приватної ініціативи [5, с. 567]. Цей закон, тим самим, проводить «досить точну демаркаційну лінію між державними організаціями й коопераціями» [5, с. 567]. Виходить так, що ринкові неспроможності визначають обмеження державної політики таким чином, що державна політика не може бути інструментом вирішення тих суспільних проблем, рішення яких – під силу приватній ініціативі. Так що: «З критерію природної необхідності державних відносин не впливає, з іншого боку, що держава може втручатися усюди» [5, с. 567]. Що ж до другої частини питання, то варто згадати зауваження Л. Пала щодо необхідності для ліберально-демократичних урядів співробітництва з приватним сектором, «бо вони не можуть просто змусити до дотримання нормативів нової політики» [4, с. 249]. Так чи інакше державна політика виявляється обмеженою необхідністю співробітництва з приватним сектором, без якого вона приречена на поразку.

Загалом, визначені обмеження державної політики можуть бути класифіковані за мірою переважання в них об'єктивних і суб'єктивних складових. Якщо у випадку здійсненості суб'єктивні чинники є співрозмірними з об'єктивними, то вже другий парадокс державної політики засвідчує існування обмежень державної політики як деякого об'єктивного факту. А обмеження, які покладаються сучасними політичними системами і, особливо, ринковою моделлю економіки, засвідчують, що неспроможність державної політики – це не просто прорахунки, помилки чи непослідовність її розробників, а незнищено парадоксальне її покликання. А саме: стати способом розв'язання суспільних проблем, з якими не справляється приватна ініціатива, але у спосіб, що передбачає і потребує співробітництва з нею. Осмислення цієї парадоксальності неможливе без створення «теорії неспроможностей уряду», теорії, яка на думку Д.Л. Веймера та Е.Р. Вайнінга, має «скласти до купи кілька досить незалежних напрямків дослідження» [2, с. 178]. Чи готова вітчизняна політико-управлінська думка до створення такої теорії?

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ. Київ: Основи, 2000. 243 с.
2. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика / Пер. з англ. Іван Дзюб, Анатолій Олійник; Наук. ред. О. Кілієвич. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2000. 654 с.
3. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. Анатолій Олійник; Наук. ред. В. Тертичка. Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2004. 398 с.
4. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. Іван Дзюб. Київ: Основи, 1999. 422 с.
5. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. Москва : Издательство В.М. Саблина, 1905.