



Государство выполняет множество экономических функций. С точки зрения одной из них, играющей основополагающую роль, государство – это фирма по обеспечению населения страны общественными благами. Общественный сектор экономики, как известно, включает систему государственных финансов и государственную собственность (Нуреев 2005, 74). В случае с государственной собственностью государство само занимается производством общественных или квазиобщественных благ. В случае с государственными финансами оно их только финансирует, при этом обеспечение общества благами осуществляют частные компании. В лучшем случае государством создается аналог рынка при распределении государственного заказа на поставку общественных благ. Выступая от имени общества покупателем общественных благ, государство по сути становится монополистом на их рынке (Малкина 2010, 52–55), в отличие от ситуации госсобственности, когда оно является производителем, а не покупателем благ и выступает в качестве рыночного монополиста. Разумеется, обе рыночные структуры далеки от совершенной конкуренции. Однако при всех различиях государственная собственность также обслуживается финансовыми потоками, проходящими через систему госфинансов, т.е. тесно связана с решениями об аккумуляции и распределении общегосударственных фондов денежных средств.

Основой государственных финансов является бюджетная система страны, через которую в России в последние годы перераспределяется порядка 35-41% ВВП. Аллокативные и перераспределительные эффекты системы государственных финансов оказывают влияние на общественное благосостояние в краткосрочном периоде. В то же время поддержание за счет государственного финансирования общественного сектора экономики порождает комплекс взаимосвязанных экстерналильных эффектов, воздействующих на экономическое развитие и благосостояние страны в долгосрочном периоде.

Влияние государственных финансов на общественное благосостояние зависит от того, какие правила действуют внутри общественного сектора, насколько они способствуют достижению выявленных общественных предпочтений. Ясно, что цели общественного выбора представляют из себя некую иерархию, в которой выделяются базовая цель (общественное благосостояние), конечные и инструментальные цели (связанные с достижением конкретных производственных

и финансовых показателей отраслей экономики, получающих государственную поддержку). Также ясно, что и правила общественного выбора представляют из себя некую иерархию, в которой существуют свои базовые (конституционные, по Дж. Бьюкенену) и вспомогательные институты. Неэффективность правил заключается в их несоответствии достижению выявленных предпочтений и целей общественного выбора. Эта неэффективность проявляется как на этапах аккумуляции, так и распределения общественных средств, в конечном счете она приводит к растрачиванию общественных ресурсов, а значит, снижению эффективности функционирования государственных финансов.

На функционирование общественного сектора экономики и системы госфинансов влияет и организационная структура аппарата управления ими, представляющая также некую иерархию. Направленность аллокации и распределения ресурсов определяется целевыми установками представителей как законодательной, так и исполнительной, и даже правовой ветвей власти. Общий вектор влияния теоретически можно вычислить путем умножения индивидуальных векторов на степень влияния (которая определяется относительным масштабом общественных ресурсов, поступающим в распоряжение соответствующего представителя власти).

Очевидно, целевые функции представителей власти могут не совпадать с целевыми функциями общества. По Дж. Бьюкенену, законодатели руководствуются сложной иерархией целей, куда, кроме максимизации общественного благосостояния, входит также цель «репутация» и «личный коммерческий интерес» (Бьюкенен 1997, 407–411). Один из основателей современной теории бюрократии В. Нисканен пишет о целях бюрократа: «К разряду переменных, которые могут войти в функцию полезности бюрократа, относятся следующие: заработная плата, офисные блага, общественная репутация, власть, патронаж, легкость управления бюро и легкость осуществления перемен» (Нисканен 2004б, 478). В модели В. Нисканена бюрократия присваивает весь потребительский излишек, находящийся под общественной кривой спроса на общественное благо. Однако критики В. Нисканена (в частности, А. Бретон и Р. Винтроуб) в качестве недостатка модели называли то, что она не учитывает подчинение чиновников политикам, которые не могут полностью игнорировать интересы общества, если нацелены на переизбрание (Олсон 2004, 40). «Политики — чиновники — общество»: в этой связке чиновничество играет роль посредника, который может исказить сигналы, идущие от политиков к обществу. Чиновники могут вести себя оппортунистически как по отношению к политикам, так и по отношению к

населению страны.

Согласно теории общественного выбора, законодатели менее склонны искажать общественные предпочтения, потому что подвергаются процедуре избрания. По Д. Норту и А. Хиршману, правители учитывают как конкуренцию с другими правителями внутри страны (стратегии избирателей «voice = голос»), так и конкуренцию с другими государствами (стратегии избирателей «exit = выход»). Именно это накладывает ограничения на их деятельность и не обеспечивает в долгосрочном периоде максимизации монопольных рент правителя. Д. Норт утверждает, что «для упрочения своей власти правитель будет соглашаться со структурой прав собственности, благоприятной для групп граждан, тесно связанных с его политическими конкурентами, вне зависимости от эффективности данной структуры» (Фуруботн и Рихтер 2005, 525). Как пишет Тодд Сэндлер, это объясняет, почему происходит сближение политических платформ кандидатов (Сэндлер 2006, 109).

Согласно теории общественного выбора, является достаточно сложным как создание теории спроса на общественные блага (существует трудность выявления функции общественных предпочтений путем объединения индивидуальных предпочтений), так и теории предложения общественных благ, поскольку для этого необходимо изучение коллективного поведения политиков разных уровней. Между тем общими условиями принятия решений в общественном секторе экономики, по нашему мнению, являются:

- 1) монополия государства на обеспечение чистыми общественными благами (отсутствие конкурентного рынка);
- 2) отсутствие рыночных сигналов об интенсивности общественных потребностей;
- 3) невозможность определения рыночной стоимости услуги (например, в силу отсутствия рынка для данной услуги), а значит, выявления эффективности деятельности бюро; отсутствие надежных способов оценки бюрократического труда, в том числе в силу коллективного характера результата; 5) отсутствие эффективных способов контроля за деятельностью бюрократов со стороны общества.

Характеризуя государственно-бюрократический капитализм в современной России, Ю. Швецов выделяет следующие особенности бюрократии: жесткая внутренняя иерархия, закрытый характер деятельности по отношению к внешнему миру и существование параллельных структур, дублирующих свои функции. В таких

условиях «бюджетная система России организована таким образом, что направляет (еще с советских времен) преобладающую долю бюджетных ресурсов на воспроизводство бюрократии; при этом все остальные расходы бюджетов финансируются исключительно по остаточному принципу» (Швецов 2006, 90). Это явление получило разные названия: «неявной приватизации государственных финансов» (Малкина 2011), «номенклатурной приватизации государства» (Швецов 2006), «захвата институтов» (Полищук 2008, 35) и др.

Максимизация фонда средств бюрократии, на мой взгляд, обеспечивается следующим образом:

1) поддержанием производства общественных квазиблаг. Чем больше бюрократических процедур и чем они сложнее, тем больше объем работ, выполняемых бюрократией. В России имеют место характерные для развитой бюрократической системы перепроизводство и завышенная цена общественных квазиблаг (инструкций, разрешений, предписаний), не оправданная их общественной полезностью. Приобретение этих квазиблаг становится условием доступа в определенную сферу деятельности. Одновременно оно приводит к росту издержек «пользователей» данного «блага» и также снижает общественную эффективность бюрократии;

1) развитием самой бюрократической организации, созданием дублирующих структур или разделением их по функциям. Функционирование бюрократических структур вполне вписывается в законы Паркинсона: организация работает не на результат, а на свое организационное развитие, ее масштабность создает иллюзию ее значимости и успеха. Таким образом, автоматическое увеличение масштабов бюрократического труда и соответствующего вознаграждения за счет присвоения все большей части общественных ресурсов становится одной из целей бюрократической организации. По данным (Швецов и Булаш 2009, 147), еще в 2004 г. в России насчитывалось 53 федеральные властные структуры, в начале 2009 г. — уже более 80. В 2004 г. у премьер-министра был один заместитель заместителя, в 2009 г. — восемь. На региональном уровне происходит то же самое;

2) направлением достаточно большой части государственных финансов на очередные проекты и кампании, носящие временный характер, вписывающиеся в политико-деловой цикл и обеспечивающие избрание правителя. Так, в 2006 г. была принята программа приоритетных национальных проектов, целевая программа создания технопарков. В феврале 2010 г. — проект иннограда «Сколково» и т.д. Такого рода кампании свидетельствуют об отсутствии единой государственной

стратегии развития.

Увеличение масштабов бюрократического труда в России отражают данные о численности аппарата власти. С 2000 по 2009 гг. количество работников государственных органов и органов местного самоуправления в России выросло на 44%, в том числе на федеральном уровне — на 21,8%, на региональном — на 44,8%. В настоящее время на одного работника федерального органа власти приходится 34,4 работников региональных уровней власти. Наибольшее число госслужащих приходится на г. Москву. Их количество за указанный период в этом субъекте РФ увеличивалось рекордными темпами и выросло более чем в 3 раза. Близкий по значению показатель только у республики Ингушетия, где число госслужащих увеличилось за 10 лет в 2,6 раз. Третьим в рейтинге Санкт-Петербург, где их прирост составил 81,4%. Причем статистика свидетельствует об опережающем увеличении представителей исполнительной власти по сравнению с представителями законодательной и судебной властей, и эта тенденция является общей для центра и регионов.

Таким образом, структура государственных расходов в российской экономике также свидетельствует о высокой степени бюрократизации государственного управления, большей близости к административно-командной системе хозяйствования и удаленности от социально-ориентированной рыночной системы хозяйствования. К общим институциональным ловушкам функционирования общественного сектора экономики и системы госфинансов, свойственным разным экономикам, в России добавляются обстоятельства, связанные с низким уровнем политических институтов и отсутствием развитого гражданского общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Адрианов В. (2010). Бюрократия и государственная служба // *Общество и экономика*. № 9. 27–65.
2. Ахинов Г.А. и Жильцов Е.Н. (2008). Экономика общественного сектора: Учебное пособие. М.: ИНФРА-М. 345.
3. Бьюкенен Дж. (1997). Границы свободы. Между анархией и Левиафаном // В кн.: Бьюкенен Дж. Сочинения. Пер. с англ. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1 / Фонд экономической инициативы; Гл. ред. кол.: Р.М. Нуреев. М.: «Таурис Аль-фа». 207–444.
4. Занадворов В.С. и Колосницына М.Г. (2006). Экономическая теория государственных финансов: Учебное пособие. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 390.
5. Малкина М.Ю. (2010). Институциональный анализ системы госзаказа в современной России // *TERRA ECONOMICUS*. Том 8. № 1. 51–58.

6. Малкина М.Ю. (2011). Институциональные ловушки инновационного развития России // *Журнал институциональных исследований — Journal of Institutional Studies*. Том 3. № 1.
7. Нисканен Вильям А. (2004а). Бюрократы и политики // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. Под общ. ред. А.П. Заостровцева. СПб.: Экономическая школа. 568. 495–536.
8. Нисканен Вильям А. (2004б). Особая экономика бюрократии // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. Под общ. ред. А.П. Заостровцева. СПб.: Экономическая школа. 568. 477–493.
9. Нуреев Р.М. (2005). Теория общественного выбора. Курс лекций: Учебное пособие для вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 531.
10. Олсон М. (2004). Бюрократия // В кн.: Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. Пер. с англ. Науч. ред. чл.-корр. РАН В.С. Автономов. М.: ИНФРА-М. XII.