

*Л.И. Якобсон,  
доктор экономических наук, профессор,  
экономический факультет  
МГУ им. М.В. Ломоносова*

### **Государственный сектор в экономике переходного периода\***

Обозначив в качестве темы выступления государственный сектор экономики, я неизбежно оказываюсь на поле идеологической брани. Роль государства в экономике, масштабы государственного сектора, формы его функционирования — это сегодня предметы противостояния политических течений, привычные темы эмоционально насыщенной публицистики.

Более или менее отчетливо определились два лагеря: так называемых радикальных реформаторов и государственников, и спорят они в конечном счете о том, большой или малый, сильный или слабый государственный сектор нам надо иметь. Характеризуя свою позицию, сразу подчеркну, что я "двух станов не боец, а только гость случайный".

Подобно радикальным реформаторам, я склонен верить в общие закономерности функционирования рыночной экономики и в значимость идей, сформировавшихся на базе неоклассической парадигмы. Это, в частности, означает, что государственное вмешательство в экономическую жизнь для меня — нечто, вообще говоря, нежелательное, но иногда неизбежное, короче говоря, необходимое зло. Оправданно ли вмешательство, в каждом конкретном случае зависит от соотношения так называемых изъянов (или провалов) государства. Вместе с тем я не вижу, каким образом в рамках неоклассической парадигмы можно находить обоснование и даже чуть ли не императив той активной политики неявного перераспределения экономических возможностей, которую мы в последние годы наблюдаем.

Подобно государственным, я полагаю, что возможности спонтанного совершенствования экономического порядка в переходный период весьма ограничены и для формирования новых институтов требуются созидательные действия государства. Существенно, что эти действия совершаются не над экономикой, не по отношению к ней, а внутри нее. Они представляют собой инвестиции, требующие значительных затрат и обещающие отдачу в будущем. Новые институты — это общественные блага, которые должны быть произведены с помощью определенных ресурсов, технологий и существующего институционального порядка.

Для переходного периода характерны весьма, если можно так выразиться, глубокие провалы рынка. Многих рынков, особенно обеспечивающих долгосрочные инвестиции, по сути, пока не существует. Без активного и дееспособного государства как субъекта экономической жизни в таких обстоятельствах не обойтись.

---

\* Автор признателен Центру институциональных реформ и неформального сектора (IRIS) при Университете штата Мэриленд, США, за финансовую поддержку в проведении исследования

Однако я не государственник в том смысле, что, при прочих равных условиях, предпочитаю уменьшение масштабов как государственной собственности, так и государственных расходов. Я думаю, что и в той, и в другой области есть серьезные резервы.

Важно подчеркнуть, что государственное хозяйство, государственный сектор для меня — это не только и подчас не столько государственные предприятия и учреждения, сколько виды экономической активности государства и непосредственно используемых им ресурсов. Когда речь идет о рыночной экономике, государственный (общественный) сектор хозяйства представлен в первую очередь бюджетом, государственными финансами.

Радикальные реформаторы и государственники спорят о предпочтительных масштабах, структуре и формах функционирования государственного сектора. При этом и те и другие, очевидно, полагают, что главное — сформулировать цели, а обеспечение соответствия социально-экономической политики государства принятым целям — заведомо разрешимая техническая задача. Между тем, как я попытаюсь показать, главная проблема государственного сектора в сегодняшней России — его рыхлость, слабая управляемость, отсутствие ясно выраженной стратегической ориентации использования ресурсов, находящихся в распоряжении государства. Причем в основе этих явлений лежат не частные просчеты, недостаточные усилия по укреплению дисциплины и т.п., а закономерные результаты эволюции экономических институтов эпохи застоя.

Формирующийся государственный сектор рыночной экономики унаследовал рыхлость, характерную для государственного хозяйства Советского Союза периода упадка. Под рыхлостью понимается такое состояние общественного сектора, при котором ресурсы и экономические возможности, формально находящиеся в распоряжении государства, в значительной мере присваиваются индивидами и группами, интересы которых существенно расходятся с интересами правителя авторитарного государства либо с интересами большинства избирателей в демократическом обществе. Присвоение может осуществляться как в форме "погони за рентой", нацеленной на приобретение некоторых узаконенных привилегий, так и в форме безнаказанного нарушения формально провозглашенных прав государства и распоряжения этими правами в целях извлечения личной выгоды. Противоположностью рыхлости общественного сектора выступает его плотность.

Плотный государственный сектор функционирует как единый организм, направляемый общественным выбором. Другой вопрос, что общественный выбор, в свою очередь, формируется под воздействием множества частных интересов и индивидуальных решений, однако с помощью политических институтов они сводятся к некоей единой воле, одобренному курсу действий. Когда государственный сектор рыхл, одобренный политический курс далеко не в полной мере определяет использование ресурсов, относящихся к этому сектору.

В рыхлом государственном секторе, по сути, не просматривается единая стратегия, хотя могут регулярно приниматься разного рода декларативные программы и бюджеты, которые никто всерьез не собирается выполнять. Здесь налицо множество обособленных волей,

которые проявляются не на стадии принятия политических решений (что было бы естественно в условиях демократии), а в ходе повседневного использования ресурсов. Государственный служащий — будь то чиновник или, например, директор государственного предприятия — находится в положении самостоятельного держателя ресурсов (некоторой обособленной части ресурсов государственного сектора), на которого воздействуют разнообразные стимулы. Среди них присутствуют и те, через которые реализуется официально одобренная стратегия государства, но они выступают в общем ряду с другими и далеко не всегда являются наиболее сильными.

В реальности, разумеется, не встречается ни абсолютно рыхлый, ни абсолютно плотный государственный сектор. Однако, скажем, сталинский социализм, с одной стороны, и современные западные демократии — с другой, дают примеры достаточно плотного государственного хозяйства, хотя и совершенно по-разному ориентированного. Применительно к плотному государственному сектору вопрос о его масштабе имеет ясный политический смысл. Иметь ли относительно большой государственный сектор, как в Швеции, или относительно малый, как в Японии? Это вопрос политической позиции, ибо речь идет о соотношении спроса на общественные и частные блага, а также об одобряемых обществом трансфертах. Когда же государственный сектор рыхл, его увеличение может подчас привести лишь к расширению сферы произвола и бесконтрольного обогащения чиновничества, а сужение — к предельной деградации производства общественных благ.

Брежневский социализм в экономике можно охарактеризовать очень коротко — это было рыхлое государственное хозяйство. Доминирующим принципом было: "Кто что охраняет (от имени государства), тот то и имеет". Все большая часть выгод от номинально принадлежащих государству ресурсов фактически приватизировалась их распорядителями без адекватной приватизации издержек.

Легитимация асимметричной приватизации выгод и издержек стала стержнем экономических преобразований перестроечного и постперестроечного периодов. В перестроечный период, впрочем, речь шла еще не о приватизации в собственном смысле, а о присвоении выгод большими группами держателей ресурсов: трудовыми коллективами, населением регионов и т.п. Вспомним идеи территориального хозрасчета при сохранении гарантированных межрегиональных поставок или самостоятельности предприятий при фиксированных государством низких ценах на ресурсы.

Соответствующие притязания создавали нетерпимое инфляционное давление. Если общество состоит, например, из десяти больших группировок, невозможно одновременно удовлетворить перераспределительные аппетиты каждой из них, а если пойти навстречу одной или двум, вероятно силовое противостояние со стороны обиженных. В некотором смысле наименее болезненное, хотя, пожалуй, и наименее справедливое решение, состоит в том, чтобы реализовать интересы самых активных и мощных подгрупп внутри каждой из десяти группировок за счет рядовых членов тех же самых группировок. К этому объективно вела логика событий в России, характер сложившихся в ней групп специальных интересов (я трактую последние не как поли-

толог, а как экономист, т.е. вижу в них прежде всего так называемые перераспределительные коалиции).

Непосредственно возможность такого разрешения коллизии открыли реформы Гайдара и ваучерная приватизация. Это произошло потому, что реформы, рассчитанные в принципе на ситуацию более или менее равного доступа к вновь открывающимся возможностям, проводились в ситуации, когда фактически доступ в огромной степени регулировался ранее сложившимися мощными распределительными коалициями.

Теперь уже основными субъектами асимметричной приватизации выгод и издержек стали относительно небольшие сплоченные группы. Однако их интересы и унаследованные способы поведения предопределяют непоследовательность разграничения частного и государственного секторов, не позволяя последнему сосредоточить ресурсы на производстве общественных благ и помощи неимущим. Сформировалась и продолжает расширяться своеобразная пограничная зона симбиоза государственных и частных прав и ответственности. В ее существовании асимметричная приватизация выгод и издержек находит, пожалуй, наиболее яркое выражение. Простейшими, но далеко не единственными примерами могут служить субсидирование приватизированных предприятий, "прокручивание" государственных денег в частных банках.

Суть дела состоит в том, что номинальный собственник, с одной стороны, не имеет гарантий получения полных выгод от формально принадлежащих ему ресурсов, а с другой — необязательно несет все потери, которые могут возникать в процессе функционирования этих ресурсов. Это касается как частного собственника, так и государства. Существующая институциональная структура экономики определяет наличие многообразных многослойных перетоков издержек и выгод как от государства к частным собственникам, так и наоборот. Причем для отдельного собственника баланс потоков решающим образом зависит от связей в чиновничьей среде.

Огромное значение в такой ситуации приобретают интересы относительно небольших сплоченных группировок, в распоряжении которых находятся одновременно некоторые структуры частного сектора и контроль над частью сектора государственного. Именно такие группировки дают своим членам наибольшие возможности преуспеть в нынешней ситуации. Их интересам соответствует увечивание рыхлости государственного сектора.

На практике рыхлость общественного сектора выражается: во-первых, в непрявленности приоритетов и слабости механизмов воздействия на те предприятия, которые формально полностью или частично находятся в собственности государства; во-вторых, в том, что государственный бюджет остается, по сути, набором ведомственных лимитов, вместо того чтобы стать совокупностью выверенных целенаправленных программ; в-третьих, в явных несообразностях бюджетного процесса и фактической необязательности бюджетных решений; в-четвертых, в необычайно широкой свободе действий бюрократии в области распоряжения государственными ресурсами, не говоря уже о распространении коррупции. В подобных условиях хроническая нехватка средств для осуществления

официально провозглашаемой политики неизбежно сочетается с расточительным использованием ресурсов и возможностей государственного сектора в интересах частных лиц, причастных к распределению этих ресурсов и реализации возможностей.

Сравнительно нетрудно и, разумеется, полезно предложить некоторые практические меры, касающиеся, например, упорядочения бюджетного процесса, борьбы с расточительностью, преодоления избыточной коммерциализации деятельности многих видов бюджетных учреждений, которые в конечном счете продолжают жить в основном на средства налогоплательщиков, но при этом переориентировались главным образом на реализацию интересов собственного персонала. Однако междисциплинарный характер симпозиума побуждает говорить, скорее, о другом.

Недостаточно формулировать хорошие (в данном случае простые и почти очевидные) рекомендации. Проблема в том, есть ли шансы воплотить их в жизнь. В данном случае речь идет об оппозиции весьма мощным интересам, едва ли не доминирующим в нашем обществе на нынешнем этапе его развития. Оздоровление собственно экономической ситуации в государственном секторе и, как следствие, в значительной мере в частном будет решающим образом зависеть от становления гражданского общества, способного противостоять притязаниям перераспределительных коалиций, и от укрепления представительной демократии в противовес бюрократическому произволу.

*Вопрос.* Ваш доклад посвящен государственному хозяйству. Общий же вывод, который напрашивается по его итогам, заключается в том, что никакого государственного хозяйства, собственно, и нет. Ведь рыхлая древесина — это уже (или еще) не древесина. Есть у нас сейчас какие-либо зоны плотного, по Вашей терминологии, государственного хозяйства?

*Ответ.* Я, как, наверное, и каждый из выступавших, ставил перед собой задачу обозначить лишь некоторый аспект реальности из числа тех, которые обычно остаются в тени. Я подчеркивал рыхлость нашего государственного сектора, и, полагаю, для этого имеются все основания. Но, конечно, рыхлость в данном (как и в любом другом) случае не абсолютна. Иначе имел бы место полный распад. В действительности мы, к счастью, от него достаточно далеки. Официально провозглашаемая политика, законный порядок осуществления власти и иерархия, несомненно, проявляют себя в реальной жизни. Вопрос лишь в том, что значимы не только они одни. Подчас иные факторы оказывают более весомое воздействие на государственный сектор. Что касается зон относительно большей плотности, они наблюдаются в ряде регионов и особенно в некоторых городах. Плотность государственного (муниципального) сектора и фактическая дееспособность власти на местах подчас, хотя далеко не всегда, выше, чем на федеральном уровне.

*Вопрос.* Хотелось бы задать два вопроса. Во-первых, кто, с Вашей точки зрения, является субъектом, носителем стремления к эффективности в этом рыхлом государственном хозяйстве? Во-вторых, насколько правомерно, рассматривая затронутые проблемы, оставаться только в пространстве экономических интересов, как это делали Вы?

*Ответ.* Я пытаюсь смотреть на проблему как профессиональный экономист. Конечно, специалист подобен флюсу. Однако существует реальный срез общественной жизни, а именно: рациональное поведение субъектов, оперирующих ограниченными ресурсами. Это очень важный срез, и, выходя за его границы, мы, несомненно, что-то приобретаем, вместе с тем многое теряем, с точки зрения способности четко формулировать задачи и методологические предпосылки исследования. Односторонность экономического взгляда на вещи бесспорна, но имеются бесчисленные примеры, доказывающие, что она может быть плодотворной.

Кто является носителем стремления к эффективности? Я, оставаясь экономистом, переформулировал бы вопрос так: кому выгодна плотность? Ответ прост: подавляющему большинству населения, не получающему прямых выгод от асимметричной приватизации выгод и издержек. Гораздо сложнее другой вопрос: какие группы населения способны эффективно противостоять усилению рыхлости? Ясно, что рядовые граждане, в большинстве своем разобщенные, материально необеспеченные, разочарованные в возможностях государства, в этой роли пока что выступить вряд ли могут. В качестве группы, обладающей определенным потенциалом, я бы назвал ту часть новых предпринимателей, которая в наименьшей степени связана с бюрократическим аппаратом. Очень небольшим по численности, но активным и довольно влиятельным является также формирующийся слой профессиональных политиков, опирающихся на независимых предпринимателей. Следует упомянуть также те отдельные группировки внутри высшей бюрократии, для которых уже сегодня главной проблемой стала стабилизация ситуации и консолидация власти.