ЭКОНОМИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА
ЭКОНОМИЗАЦИЯ, СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВА, РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ, МЕХАНИЗМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДОВ

Статья посвящена рассмотрению проблемы экономизации в системе государственного управления с точки зрения экономической перспективы и определению границ экономизации. Проводится детальное рассмотрение термина «экономизация», определяются ее цели и инструменты. Указывается, что проблема экономизации оказывается теснейшим образом связана с другой фундаментальной проблемой общества: кто и на какой правовой и / или политической основе имеет легитимное право принимать решение о том, какие товары и блага должны производиться в данном обществе с помощью имеющихся ограниченных ресурсов и на основе каких критериев именно эти товары и блага должны распределяться между его членами. Указывается на определенные ограничения рыночного и конкурентного механизмов распределения доходов.

KEY WORDS
ECONOMIZATION, SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION, FUNDAMENTAL SOCIETY PROBLEMS, RESOURCE DISTRIBUTION, TOOLS OF INCOME DISTRIBUTION

The article is dedicated to the consideration of the problem of economization in the system of state administration from the point of view of economical perspective and economization limit definition. Detailed consideration of the term «economization» is introduced, and economization purposes and tools are defined. It is pointed out that the problem of economization is most closely connected with the other fundamental society problem: who and on what legal or political base has legitimate right to decide what goods and benefits should be produced in the society with the help of available limited resources, and on the base of what principles the goods and benefits should be distributed between society members. It is pointed out the existence of special limitations of market and competitive tools of income distribution.

Требование усиления экономизации государственного управления приобретает в Германии в последнее время все больше сторонников в политике, средствах массовой информации и экономике. С одной стороны, за этим скрывается предположение о неэффективности, свойственной государственному сектору по сравнению с частными действующими лицами. С другой стороны, федеральный уровень, земли и муниципалитеты сталкиваются с настоящим финансовым кризисом, который все больше ставит под вопрос как прежнее предложение услуг государственного управления, так и возможности его финансирования. В качестве достойных подражания примеров в этой связи обычно приводятся скандинавские стра-

Д-р КНОРР
Андреас — профессор кафедры экономических учений, национальной и международной экономической политики Высшей школы управления (Федеративная Республика Германия, г. Шпейер).

* Перевод — Э. С. Шевченко.

ны[1], Великобритания[2], а также Новая Зеландия[3], которые за последние два десятилетия провели коренное реформирование всего государственного сектора.

Концепция экономизации, однако, отнюдь не является бесспорной. Напротив, неэкономисты отождествляют ее зачастую с простой коммерциализацией, используя ее большей частью как ругательство и, следовательно, понимая как угрозу (мнимую и / или фактическую) проверенным структурам и процессам. Причем особую угрозу видят в предоставлении услуг в сфере государственного обеспечения основ существования. Х. Мюленкамп сводит такое отношение не только к распространенному в этих кругах мнению о том, что «экономический подход является одномерным и во многих сферах несоразмерным»[4] — озабоченность многих неэкономистов, в частности, юристов, занимающих руководящие посты в системе государственного управления, он объясняет нежеланием утратить влияние вследствие экономизации[5].

В связи с необходимостью уточнения предмета вышеобозначенной дискуссии нами было проведено исследование, цель которого состояла в выявлении особенностей действия экономизации в системе государственного управления с точки зрения экономической перспективы и определении границ ее распространения.

ЧТО ОЗНАЧАЕТ ЭКОНОМИЗАЦИЯ?

Ожесточенные споры о необходимости, возможностях и границах экономизации государственного управления в немалой степени обусловлены тем фактом, что понятие экономизации, несмотря на его почти повсеместное употребление, до сих пор не имеет общепризнанного определения. Так, критики понимают под экономизацией главным образом «исключение всех “чуждых предприятию интересов”... за счет введения одного — единственного положения: рыночного»[6].

---

1 См.: *Riegler C.* (*Hrsg.*) Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme. — Baden-Baden, 1997.

2 См.: *Wollmann H.* (*Hrsg.*) Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Key Traditions and Trends in Modernisation. — Aldershot; *Jarvis R.* The UK experience of public administration reform. — L., 2002.

3 Подробнее см.: *Knorr A.* Das ordnungspolitische Modell Neuseelands — ein Vorbild für Deutschland? — Tübingen, 1997.

4 *Mühlenkamp H.* Zur «Ökonomisierung» des öffentlichen Sektors — Verständnisse, Missverständnisse und Irrtümer. Speyerer Vorträge. Heft 82. — Speyer, 2005. S. 1.

5 Ibid.

6 *Thielemann U.* Transzendentale Ökonomik. Bemerkungen zur Ökonomisierung der Wissenschaften // Forschung und Lehre. 2004. 11. Jg. Heft 7. S. 358.

Подготовленному экономисту данный тезис, конечно, раскрывает фундаментальную ошибку противников экономизации, не имеющих зачастую экономической подготовки: по сути неправильное и в значительной мере вводящее в заблуждение отождествление экономизации и коммерциализации. Совершенно очевидно, что данный аргумент не действует при нарушении функций рынка. А ведь именно такое положение характерно для многих государственных услуг, вследствие чего при их предоставлении рыночный механизм по причинам неэффективности (т. е. на основании экономических аргументов) при определенных обстоятельствах должен заменяться альтернативным механизмом координации, большей частью — механизмом бюрократии.

Дефицитность как исходная проблема хозяйствования. Адекватное определение понятия экономизации невозможно без обращения к основной проблеме хозяйственной деятельности (или объекту познания экономики как науки). Необходимость хозяйственной деятельности вытекает из уже упомянутой проблемы дефицитности, т. е. собственно тривиального положения о том, что потребности человека в принципе безграничны, а имеющиеся для их удовлетворения ресурсы ограничены (дефицитны). Иными словами, в принципе невозможно (в равной степени хорошо) удовлетворять все потребности всех членов любого общественного образования. За проблемой дефицитности стоит, тем самым, фундаментальная проблема общества: кто и на какой правовой и / или политической основе имеет легитимное право принимать решение о том, какие товары и блага должны производиться в данном обществе с помощью имеющихся ограниченных ресурсов и на основе каких критериев именно эти товары и блага должны распределяться между его членами.

О необходимости правил. Упорядочивающая система правил, т. е. «правил игры» в форме обязательных правил поведения (заповедей и запретов), представляет собой неотъемлемую предпосылку любой формы общественного общежития, разумеется, включая хозяйственную жизнь, характеризующуюся крайней степенью разделения труда и специализации. Однако эта система правил состоит не только из кодифицированных положений права, т. е. законов, постановлений, указов, иных государственных актов (которые можно обжаловать, а в случае необходимости — добиться их применения с помощью государственной силовой монополии) и внутренних предписаний организаций (как, например, служебные положения в системе государственного управления и организации структур и процессов предприятия). Часто экономические действия следуют и неформальным правилам, т. е. «неписаным законам»: обычаям и установкам, вытекающим из соответствующих социокультурных или религиозных норм и традиций, специ-

фической предпринимательской или управленческой структуры.

Существующие в каждом обществе формальные и неформальные правила поведения могут по содержанию либо дополнять друг друга, либо противоречить друг другу. В первом случае ранее неформальные правила выливаются в форму законов и занимают место действовавшего до сих пор права; тем самым легализуются ранее формально запрещенные или официально «терпимые» образцы поведения. С другой стороны, запретом и сопровождающей его угрозой наказания законодатель зачастую пытается криминализировать неформальные правила и вместе с ними, в конечном счете, определенный образ поведения, которые он считает нежелательными. Правда, предпринимаемые усилия не всегда достигают результатов. Так, например, почти во всех государствах мира законодательно закрепленный запрет подкупа и / или коррупции государственных служащих оказался не в состоянии ликвидировать все еще царящую «коррупционную структуру»[7].

Действующий спектр формальных и неформальных правил не имеет различий в зависимости от организации и общности. Кроме того, с течением времени вследствие «трансформации ценностей» он демонстрирует значительную динамику[8]. В этой связи среди экономистов уже сформировалось единое мнение о том, что качество общественной системы правил оказывает значительное влияние на относительный уровень благосостояния страны по сравнению с другими государствами, причем в значительно большей степени, нежели любая другая детерминанта (например, география, климат и т. п.)[9]. Следовательно,

---

[7] Между склонностью к коррупции данной общности и уровнем ее благосостояния эмпирически существует однозначная взаимосвязь: чем большее распространение имеет в стране коррупция, тем ниже доход на душу населения. См.: *Tanzi V.* Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF Working Paper WP/98/63, Washington DC. 1998. [Доступ: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf]; *Frank B.* Korruption aus ökonomischer Sicht // Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung. 2004. 73. Jg. Heft 2. S. 181–183.

[8] См., например, из немецкой социальной экономики: *Cassel D.* (*Hrsg.*) 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption. — Stuttgart, 1998.

[9] Эта общая взаимосвязь представляет собой одновременно фундаментальное положение немецкой теории упорядочения (см.: *Eucken W.* Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6 Auflage. — Tübingen, 1990.). Правда, оно привлекло к себе внимание лишь спустя несколько десятилетий и, прежде всего, после очевидного краха простых неоклассических концепций реформ во многих государствах с переходной экономикой или развивающихся странах под понятиями «новая институциональная экономика», или «Institution building», а также как экономический анализ права — в англо-саксонских странах (см.: *Williamson O.* The Economic

предпосылкой высокого уровня благосостояния является такой набор формальных и неформальных правил, который создает мощные стимулы для направления ограниченных общественных ресурсов в русло их продуктивного использования, т. е. более эффективного хозяйствования. В данном случае ресурсы используются только для производства тех товаров и услуг, которые дают наибольшую общественную пользу[10]. Подобное оптимальное распределение ресурсов реализуется в том случае, если ограниченные ресурсы направляются туда, где по сравнению с альтернативным использованием они дают максимальный общественный доход, а результат производства в то же время соответствует фактическим потребностям и пожеланиям потребителей.

В реальности цель оптимального распределения ресурсов в принципе достижима, правда, только приблизительно. Существенные трудности, связанные с необходимостью постоянной перепроверки и в определенных случаях «реформирования» или «модернизации» существующей системы правил, возникают изначально почти без исключений в любом обществе, хотя и в различных масштабах, зависящих от динамики конкретного общества. Причины возникновения указанных трудностей могут определяться:

– демографической динамикой, т. е. положительным или отрицательным приростом населения, а также изменениями в возрастной структуре общества;
– изменением предпочтений, вызванным трансформацией ценностей или иными факторами, и, как следствие, смещением потребностей потребителей;
– технико-организационным прогрессом (введение инноваций), т. е. возникновением более совершенных или совершенно новых продуктов, технологий производства и институционально-правового регулирования,

---

Institutions of Capitalism. — N. Y., 1985; *De Soto H.* The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. — N. Y., 2000), и не в последнюю очередь — во влиятельных международных организациях, таких как Международный валютный фонд или Всемирный банк (см.: World Bank Doing Business in 2004. Understanding Regulation. — Washington DC., 2004; World Bank Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth. — Washington DC., 2005).

[10] Примечание: цель общеэкономической направленности на максимальную общественную пользу (благоденствие) в экономическом отношении является совершенно иной, нежели исключительно экономически ориентированная цель максимальной предпринимательской прибыли. Между обеими целями вполне могут возникать конфликты: монопольное положение одного предприятия или картель нескольких дают, как правило, предпринимательскую прибыль, однако одновременно понижают общественное благоденствие. Однако понятия пользы и прибыли (дохода) неэкономистами зачастую смешиваются или ошибочно используются как синонимы.

а также освоением новых путей сбыта и приобретения;
- политическими решениями, существенными для решений о распределении ресурсов (например, изменения в сфере трудового и социального права, налогового или экологического права или — как в случае стран с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе — ликвидацией породившей их экономической системы);
- непредсказуемым экзогенным шоком (например, нефтяные кризисы, природные катаклизмы, террористические акты, войны или внутренние беспорядки).

При попытках решить проблему дефицитности с помощью оптимального сочетания формальных и неформальных правил, т. е. без ошибочного, понижающего распределения ограниченных ресурсов, добавляется еще одна трудность, обусловленная тем, что разделение труда всегда неизбежно сопровождается разделением знаний. Существующие в обществе экономически значимые знания распылены между отдельными лицами, участвующими в экономических процессах. Тем самым, с одной стороны, необходим индикатор, который без значительных временных задержек позволит лицам, отвечающим за принятие решений о распределении, получить надежную информацию об относительном дефиците товаров и факторов производства и, прежде всего, об изменениях степени их дефицитности с течением времени. С другой стороны, не менее значима способность и готовность субъектов факторов производства к адаптации с целью освоения таких изменений. Последнее, в свою очередь, предполагает подходящие обеспечивающие механизмы стимулов, санкций и контроля. Они непреложно необходимы для того, чтобы вообще мотивировать членов общности или организации, например, предприятия или органа государственного управления, на начало производственной деятельности и по возможности максимально предотвратить злоупотребления экономической властью со стороны отдельных лиц или общественных групп в ущерб всему сообществу.

Альтернативные системы правил — альтернативные экономические системы. Формальная и неформальная системы правил, созданные сообществом как реакция на проблему дефицита, называются повсеместно его экономической системой, или экономическим укладом. Вопреки принятому в учебниках экономики и политической дискуссии чрезвычайно упрощенному противопоставлению только двух идеально-типических экономических систем, а именно: (свободной) рыночной экономики и (чистого) централизованно-административного хозяйствования — количество фактически наблюдаемых реально типических экономических систем столь же велико, как количество политически независимых сообществ. Хотя, например, США,

Германия, Великобритания, Япония, Канада, Объединенные Арабские Эмираты, Швеция или Бразилия, без сомнения, причисляются к рыночно-ориентированным экономикам, их экономические системы существенно различаются между собой в конкретном проявлении системы правил, конституирующих рыночное устройство, а также тремя базовыми элементами: частноправовым устройством собственности, децентрализацией полномочий планирования и координацией децентрализованно разработанных планов посредством свободного ценообразования на рынках с функционирующей конкуренцией[11]. Кроме того, эти системы правил претерпевают постоянные изменения (то же самое относится, разумеется, и к экономическим системам государств бывшего Восточного блока, в принципе организованных на централизованно-административных началах). Показателями этого являются, прежде всего, весьма разнообразные предпочтения населения (или господствующих слоев), определяемые по виду и объему экономической деятельности государства, а также, в зависимости от данного сообщества, весьма различные регулятивные ограничения индивидуальной сферы действий посредством контроля цен, административных ограничений доступа на рынок, запрета рекламы и прочих государственных поведенческих предписаний.

Не все экономические системы в равной степени пригодны для распределения ограниченных ресурсов. Более децентрализованные системы рыночного типа продемонстрировали в этом отношении теоретически и, прежде всего, исторически свое превосходство по сравнению с административно-централизованными системами. Правда, и в группе рыночно-ориентированных сообществ бросаются в глаза значительные различия в их индивидуальной экономической результативности в данном социально-политическом контексте. Значительны расхождения и в экономической динамике отдельных рыночных экономик при их рассмотрении на протяжении длительного периода, как по особенностям конвергенции, т. е. по сокращению различий в доходах (на душу населения)[12], так и по процессам дивергенции, когда происходит «подтягивание» более быстрорастущих сообществ и, вместе с

---

[11] См.: *Gutmann G.* Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungstheoretische Einführung. 5 Auflage. — Stuttgart, Berlin und Köln, 1993; *Amable B.* The Diversity of Modern Capitalism. — Oxford, N. Y., Auckland, 2003.

[12] Два ярких примера новейшей истории представляют собой процесс сокращения отрыва североевропейских экономик от США, начиная с середины XIX в. (см.: *O'Rourke K., Williamson J.* Globalization and History. The Evolution of the Nineteenth-Century Atlantic Economy. — Cambridge (Mass.), L., 1999.), и присоединение Ирландии к государствам-членам ЕС в конце 1990-х гг.

тем, увеличивается разрыв в доходах на душу населения[13].

Границы рыночного и конкурентного механизма. Необходимые коррективы рыночного распределения доходов. Необходимость ограничительных коррективов рыночного распределения доходов посредством налоговой системы и активная государственная социальная политика являются бесспорным тезисом среди экономистов по следующим причинам:

– каждый человек нуждается в определенном минимальном доходе для удовлетворения основных потребностей, необходимых для его существования. Однако он не всегда в состоянии сам участвовать в экономической жизни, т. е. получать в необходимом объеме собственный факторный доход;
– неравномерность распределения доходов, шансов получения дохода и состояния, воспринимаемая большинством населения как «слишком» большая, может угрожать сплоченности общества.

При формировании регулятивов социальных услуг необходимо, однако, следить за тем, чтобы разница между мерами государственной поддержки и альтернативно получаемым индивидуумом трудовым доходом оставалась достаточно большой, чтобы давать индивидууму достаточные материальные стимулы для осуществления экономически активной деятельности.

При существовании давно закрепившихся экономических властных позиций проблема распределения приобретает еще одно, часто игнорируемое измерение. Как правило, размер собственных факторных доходов в условиях рыночной системы определяется платежеготовностью противоположной стороны рынка, т. е. потребителей данной факторной услуги. Тем самым факторный доход невозможно получить в принципе без ответной услуги со стороны обладателя данного фактора производства. Основной рыночный принцип равноценности услуги и ответной услуги, однако, всегда нарушается в том

---

[13] Примерами такого экономического падения являются Аргентина с начала XX в. и до сегодняшнего дня (см.: *Schuler K.* Fixing Argentina // Cato Institute Policy Analysis. № 445. Washington DC., 2002. [Доступ: http://www.cato.org/pubs/pas/pa445.pdf]), Новая Зеландия в период с 1950 г. и до начала 1990-х гг. (*Knorr A.* Op. cit.), а также Германия со времени первого нефтяного кризиса 1973 г. Падение экономики, правда, — что удивительно для многих неэкономистов — не ведет к падению доходов на душу населения. И эти сообщества демонстрируют, как правило, все еще положительные темпы роста, т. е. небольшой рост доходов на душу населения. Растущий разрыв в доходах является, скорее, результатом их значительно более низкого прироста производительности по сравнению с нагоняющими, более бурно растущими экономиками. Следовательно, речь идет не об абсолютном падении, а «лишь» об относительном спаде. Об экономических причинах процессов конвергенции и дивергенции см. также: *Olson M.* Die Logik des kollektiven Handelns. — Tübingen, 1968; *Olson M.* The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. — New Haven, L., 1982.

случае, если одна из сторон рынка обладает монопольным положением, т. е. может злоупотреблять своей рыночной мощью для эксплуатации другой стороны рынка. Следовательно, основной задачей экономической политики государства является предотвращение возникновения длительных, прочных властных позиций на рынке. Это необходимо, так как злоупотребление экономической мощью — не важно, практикуется ли это частными либо государственными экономическими единицами — вызывает не только неправильное распределение ограниченных ресурсов, понижающее благосостояние, но и, помимо прочего, несет с собой общественно проблемные последствия перераспределения.

Государственное обеспечение основ существования. Понятие и сферы применения. Обеспечение основ существования государством представляет собой оправдание государственных действий и, тем самым, существования самой системы государственного управления. Понятие обеспечения основ существования обязано своим происхождением немецкому юристу в области административного права *Эрнсту Форстхоффу*. Он сформулировал его в своей вышедшей в 1938 г. работе «Управление как субъект услуг» и развил его содержание в 1958 г. в последующей работе «Обеспечение основ существования и муниципалитеты»[14]. В мировоззренческом плане он основывается на принципиальной критике либерализма и вызванных им, по мнению Форстхоффа, индустриализации и урбанизации.

Обеспечение основ существования представляет собой специфическую немецкую концепцию. Однако почти во всех государствах мира, по крайней мере, на первый взгляд, существуют почти идентичные концепции[15]. Так, например, в США известна «Universal service (obligations)», а в Великобритании говорят о «Public service», или «Service of general economic interest», во Франции — о «Service public», или о «Service d'interet general», в Италии — о «Servizio pubblico», в Испании — о «Servicios de interes general», а в Нидерландах — о «Diensten van algemeen belang». Правда, несмотря на содержательное сходство, которое нельзя отрицать, за такими понятиями конкретных государств скрываются не только значительные различия в виде и объеме подпадающих под эти понятия услуг[16]. На уровне отдельных государств существуют значительные разли-

---

[14] См. *Forsthoff E.* Die Verwaltung als Leistungsträger. — Stuttgart und Berlin, 1938; *Forsthoff E.* Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. — Köln, 1958.

[15] См. обзор OECD Non-Commercial Service Obligations and Liberalization (DAFFE / COMP (2004) 19). — Paris, 2004.

[16] Интересный вопрос, на который, однако, невозможно ответить с точки зрения экономики, состоит в том, насколько такие различия отражают отношение общества к частному предпринимательству и собственной инициативе.

чия, прежде всего в институционально-правовом устройстве, регулирующем их[17]. Если, например, в Германии водоснабжение считается исконной задачей муниципальных предприятий и оно соответствующим образом разделено, то во Франции оно традиционно представляет собой вотчину нескольких немногих частных оферентов. Однако муниципалитеты либо на основе концессионных договоров, так называемых *Contracts de concession de service public*, либо в форме договоров управления поручают им предоставление этих услуг и регулируют его. Кроме того, французское государство в услугах «Service public» в значительно большей степени, чем немецкое, рассматривает себя как гарант существующих рабочих мест — в ущерб положению о конкуренции[18]. В материальных различиях между отдельными странами не менее показателен также институциональный анализ задачи обеспечения основных потребностей публичноправового радиовещания, причисляемого в нашей стране также к обеспечению основ существования, сравнимого с британской или новозеландской моделью «Public broadcasting».

Хотя понятие обеспечения основ существования, абстрагируясь от его большого значения в политической дискуссии, уже вошло даже в качестве правового понятия в уставы муниципалитетов некоторых немецких федеральных земель, таких как Бавария и Баден-Вюртемберг, до сегодняшнего дня его общепринятого определения не существует (то же самое относится, собственно говоря, и к синонимам, принятым за рубежом). Этот недостаток можно отнести главным образом на счет самого Форстхоффа. Несмотря на то, что предоставление населению услуг, обеспечивающих основы существования, рассматривалось им в качестве основной задачи государственного управления, он не разработал точных операционных критериев отличия таких услуг от «обычных» рыночных услуг, предоставляемых частным сектором через рынки. Под обеспечением основ существования Форстхофф понимает в целом «предоставление услуг, от которых жизненно зависит существующий в современных формах массовой жизни человек».

С давних пор политики, в частности на муниципальном уровне и почти безотносительно к партийной принадлежности, выступают за весьма широкое определение обеспечения основ существования в сочетании с обширной государственной монополией предложения. Экономисты и многие

---

[17] См., например: *Püttner G.* Daseinsvorsorge und Service public im Vergleich // *Cox H.* (*Hrsg.*) Daseinsvorsorge und öfentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse. — Baden-Baden, 2000. S. 45–55.

[18] Ibid.

экономические объединения и союзы угадывают за этим возможную попытку вытеснения более результативных частных оферентов или надуманное обоснование для предотвращения назревшей в силу эффективности приватизации этих видов деятельности, чтобы под прикрытием обеспечения основ существования лишить частный сектор прибыльных сфер деятельности. Бесспорно, что наблюдающемуся в послевоенное время ярко выраженному расширению экономической деятельности государства, прежде всего на муниципальном уровне, в политическом и юридическом отношении в значительной мере способствует юридически «безбрежная» задача обеспечения основ существования.

В Германии традиционно обеспечение инфраструктурными благами стоит в центре обеспечения основ существования. К этим коренным задачам сегодня, помимо таких государственных благ, как юстиция, внутренняя и внешняя безопасность, относятся, в частности, следующие сферы экономики, характеризующиеся более или менее объемным вмешательством государства (включая предоставление государственной помощи и дотаций):

- транспорт: помимо всей инфраструктуры транспортных путей автомобильных и железных дорог, речного судоходства, портов и аэропортов, вплоть до обеспечения авиационной безопасности, к обеспечению основ существования транспортниками причисляются, прежде всего, перевозки общественного транспорта, включая транспортировку школьников на школьных автобусах, железнодорожные пассажирские перевозки ближнего сообщения, а также определенные отрезки регионального авиатранспорта;
- определенные коммуникационные услуги (базовые почтовые службы и базовые службы телекоммуникации);
- энергоснабжение, в том числе электро- и газоснабжение, а также добыча угля;
- водоснабжение, включая очистку стоков;
- уборка бытовых отходов: от вывоза мусора до эксплуатации свалок и предприятий по переработке отходов;
- строительство дамб;
- публично-правовое радиовещание в рамках его задачи обеспечения основ существования;
- образовательные учреждения;
- учреждения культуры (музеи, театры, молодежные центры);
- социальные учреждения и службы (дома престарелых, службы ухода за больными);
- здравоохранение (больницы);
- определенные финансовые услуги (жиро-счета) и страховые услуги;
- жилищно-коммунальное хозяйство (социальное жилищное строительство); а также ряд прочих муниципальных учреждений и мероприятий, как, например, пожарная охрана, спортивные сооружения, озелене-

ние, народные праздники, кладбища, захоронение животных[19].

Оценку того, обладают ли и насколько обладают упомянутые услуги действительно признаками «жизненно необходимых благ» либо являются непреложными для «участия» и социально незащищенных слоев населения в общественной жизни, оставляю на усмотрение читателей. Однако в данном перечне бросается в глаза то, что государственное обеспечение основ существования в Германии[20] никогда не охватывало безусловно жизненно необходимого обеспечения населения продуктами питания или одеждой, что в нашей стране полностью отдавалось рыночным конкурентным процессам. Вместе с тем необходимость государственного обеспечения основ существования и в будущем в целом останется бесспорной.

Экономическое и внеэкономическое обоснование. Конкурентные рыночные процессы со свободным ценообразованием представляют собой наиболее эффективный механизм преодоления проблемы дефицитности. Поэтому в условиях рыночного строя необходимость государственного обеспечения основ существования в принципе может быть оправдана только бессилием рынка[21], т. е. в случаях:

- предоставления государственных благ;
- количественно значимых внешних результатов;
- естественных монополий;
- значительной информационной асимметрии.

В соответствии с современным уровнем экономической теории бессилие рынка в принципе не требует корректировки средствами экономической политики. Во-первых, часто и без вмешательства государства формируются рыночные механизмы, с помощью которых частные хозяйственные единицы могут успешно и, по сравнению с альтернативными государственными мерами корректировки, с более низкими общеэкономическими издержками преодолеть бессилие рынка. Во-вторых, в рамках сравнительного институционального анализа необходимо сопоставить общеэкономические

---

[19] См. перечень, основывающийся на соответствующих решениях различных немецких судов: *Ronellenfitsch M.* Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff // *Blümel W.* (*Hrsg.*) Ernst Forsthoff. Kolloquium aus Anlab des 100. Geburtstag von Prof. Dr. h. c. Ernst Forsthoff. — Berlin, 2003. S. 53–114.

[20] Имеется в виду прежняя Западная Германия, а со времени воссоединения — вся Германия.

[21] О теории бессилия рынка см., например: *Bögelein M.* Ordnungspolitische Ausnahmebereiche: marktwirtschaftliche Legitimation und wirtschaftspolitische Konsequenzen. — Wiesbaden, 1990; *Fritsch M., Wein T., Ewers H.-J.* Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 6 Auflage. — München, 2005.

издержки данного бессилия рынка до запланированного вмешательства государства с общеэкономическими издержками намечаемых для его корректировки мер экономической политики, например, предоставление услуг органами государственного управления. Очевидно, что необходимость в действиях государства возникает лишь в том случае, если отдаленные издержки бессилия рынка в целом превышают отдаленные издержки его исправления и частноэкономическое «излечение» было бы возможно лишь с более высокими общеэкономическими издержками. Рациональное решение предполагает, однако, основательный и объективный анализ затрат — результатов обеих альтернатив, проводимый ответственными политиками.

На практике значительно чаще в рамках обеспечения основ существования встречаются государственные интервенции на принципиально дееспособных рынках. Это относится к большей части приведенных выше на примере Германии услуг по обеспечению существования. Как правило, оно оправдывается жизненно необходимым характером данных услуг. Это означает, что рыночный результат при конкуренции не соответствует рыночному результату, которого хотят политики[22]. Основой легитимации подобного вмешательства в данном случае является не экономический аргумент, а исключительно ценностное суждение, мотивированное, как правило, политикой распределения, т. е. социальной или региональной политикой, когда речь идет о равноценности условий жизни.

Традиционное институционально-правовое оформление в Германии. Услуги по обеспечению основ существования в Германии предоставляются традиционно почти исключительно законодательно защищенными от конкуренции государственными — большей частью муниципальными — монополиями оферентов. Регулярно возникающие при этом убытки (политики в общем и целом без более подробного подтверждения расценивают их как накладные расходы обеспечения основ существования) автоматически или напрямую финансируются из государственных бюджетов либо возмещаются косвенно внутренним субсидированием оферентов услуг за счет прибыли, полученной в других сферах деятельности. Последний вариант широко распространен в Германии в форме так называемой муниципальной перекрестной системы, не в последнюю очередь по соображениям экономии на налогах. Так, подобная компенсация убытков зачастую значительно уменьшает налогооблагаемую прибыль доходной деятель-

---

[22] См.: *Musgrave R., Musgrave P., Kullmer L.* Die öfentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Bd. 1. 5 Auflage. — Tübingen, 1990; а также *Stiglitz J.* Economics of the Public Sector, 3 Auflage. — N. Y., 2000.

ности. Примером может служить городское предприятие, которое компенсирует убытки общественного транспорта за счет регулярно получаемой прибыли от электроснабжения. Поскольку потребители эти услуг не идентичны, то, в конечном счете, потребители электроэнергии за счет завышенных тарифов на электроэнергию субсидируют пользователей работающих с дефицитом муниципальных транспортных предприятий.

Экономическая проблематика неэффективности монополий, особенно государственных монополий оферентов с их широкой государственной защитой от конкуренции, получила в экономической литературе полное теоретическое и эмпирическое обоснование[23]:

1. Государственные предприятия выведены из-под контроля со стороны рынка капитала и в силу их особого статуса не подвержены опасности банкротства. В отличие от частных предприятий вследствие обращения к государственной казне они пользуются привилегией подпадать лишь под «мягкие» бюджетные ограничения. Тем самым одновременно существует скрытая опасность вытесняющей конкуренции за счет частных конкурентов без сравнимого «большого кармана», так как налогоплательщики в качестве истинных собственников не имеют возможности прямого влияния на предпринимательские решения или не могут пользоваться возможностями выхода, сравнимыми с инвесторами частных предприятий. Отсутствуют стимулы для эффективного хозяйствования, предоставления предложения, соответствующего предпочтениям пользователей, или инноваций.
2. Государственные предприятия, обладающие большим количеством постоянных клиентов, регулярно используются политиками в качестве инструмента скрытого налогообложения и перераспределения. Этот источник финансирования будет тем более богатым, чем более негибко за отсутствием адекватных альтернатив потребители могут реагировать на изменение цен.
3. Переплетение целей экономической и социальной политики на государственных предприятиях неизбежно идет в ущерб оптимальному достижению целей в обеих сферах.

---

[23] См.: *Kruse J.* Ökonomie der Monopolregulierung. — Göttingen, 1985; *Windisch R.* Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien // *Rupert Windisch* (*Hrsg.*): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation. — Tübingen, 1987. S. 1–146; *Vickers J., Yarrow G.* Privatization: An Economic Analysis. — Cambridge (Mass.), L., 1988; *Eickhoff N.* Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem — Positive und normative Aspekte aus volkswirtschaftlicher Perspektive // Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. № 36. — Potsdam, 2000 и др.

4. Косное законодательство о государственной службе значительно затрудняет возможность влиять на структурные преобразования, а также адаптацию к изменившимся предпочтениям потребителей. В крайнем случае сокращение излишних работников возможно только в рамках естественной текучести, но не в форме связанных с производственной необходимостью увольнений.
5. Собственность государства на предприятия всегда означает соединение экономической и политической власти, которая, как правило, уходит от эффективного демократического контроля.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВ СУЩЕСТВОВАНИЯ И КОНКУРЕНЦИЯ — ПРОТИВОРЕЧИЕ?

Негативные последствия существующей до сегодняшнего дня формы предоставления услуг по обеспечению основ существования очевидны. Основными из таких последствий являются аллокация ресурсов и политика распределения. Кроме того, помимо уже упомянутой неэффективности монополий с их непрозрачностью процессов принятия решений и финансирования, а также недостаточной спецификацией и слабым контролем услуг, в настоящее время трудно установить, действительно ли достигаются официально провозглашенные цели распределения или же вместо этого скрытно и бесшумно осуществляется благоприятствование политически важным группам интересов.

Но и в сложившейся ситуации полностью отказываться от преимуществ конкурентных рыночных процессов нельзя. Если конкуренция на рынке невозможна (как в случае естественных монополий), то в качестве ее альтернативы используется выдача эксплуатационной лицензии в ходе конкурсной процедуры. Государство, как лицензиар, выступает в данном случае как заказчик и одновременно регулятор, в то время как производство самой услуги приватизировано. При этом в принципе выигрывает наиболее результативный оферент или, в случае предоставления услуг, не покрывающих издержки, оферент с минимальной потребностью в субсидии. Кроме того, занижение политически установленных параметров услуг (количество, цена, качество и т. п.) должно подвергаться санкциям, равно как и их перевыполнение должно вознаграждаться.

Аналогично нужно поступать и в деле снабжения населения необходимыми товарами. В идеале (что, однако, фактически никогда не практикуется политически ответственными лицами) признанию товара жизненно необходимым должен предшествовать рыночный тест. Только таким образом можно без сомнения установить, порождает ли процесс конкуренции действительно рыночный результат, нуждающийся в корректировке.

Если это действительно так — следующим шагом должно быть политическое определение выходящего за эти рамки предложения услуг и, в конечном счете, связанных с их предоставлением накладных расходов.

В результате функция государства, как при существовании естественных монополий, так и при предоставлении необходимых товаров, трансформируется от самостоятельного предоставления услуг — к ответственности за его обеспечение. Причем эта ответственность должна будет учитываться в соответствующих регулирующих положениях, адресованных определенным частным производителям услуг.

Экономизация: определение и цели. С учетом вышеизложенного можно относительно легко дать определение понятию экономизации. Так, под экономизацией можно понимать последовательное применение экономического принципа к организации и действиям государственного сектора. Последовательное применение означает, в свою очередь, действие в соответствии с двумя принципами — минимума и максимума. В соответствии с принципом минимума политически поставленная цель должна достигаться государственным управлением при минимальном использовании ресурсов. И напротив, принцип максимума требует максимального результата[24] заявленных политикой государственных услуг с помощью политически предоставленных средств. За этим скрывается столь же простое, сколь и понятное положение — неучет экономического принципа системой государственного управления ведет к неэффективности в духе понижающего благосостояние растрачивания ограниченных ресурсов в ущерб сообществу. Правда, при этом речь идет об общей проблеме, касающейся не только государственного, но и частного сектора. Как было указано выше, предоставление услуг в государственном

---

[24] В этой связи, точнее говоря, необходимо различать понятия «Outputs» и «Outcomes». Это различие впервые было проведено в новозеландском Public Finace Act в 1989 г. В этом документе «Outcomes» определяется как «воздействие или последствия действий государства для сообщества» и представляет собой высшие цели правительственной политики. И напротив, «Outputs» понимается как все услуги государственного сектора и частных действующих лиц, которым поручено их предоставление, служащие для достижения заданных правительством «Outcomes». «Outcomes» и «Outputs» соотносятся, тем самым, как цель и средство. Если, например, политически желательным «Outcomes» является более справедливое распределение доходов, то возможным средством были бы социальные услуги, предусмотренные для определенных граждан (или «Outputs»). Финансирование «Outputs» осуществляется исключительно за счет тарифов потребителей этих услуг («User-pays-principle»), а также, если поступления от них недостаточны или финансирование тарифов вследствие бессилия рынка в целом невозможно, за счет дотаций («Inputs») правительства отобранным им производителям услуг. См. подробнее: *Knorr A.* Op. cit.

секторе в силу царящих там особых институционально-правовых рамочных условий осуществляется в значительной мере не в условиях конкуренции (либо при бессилии рынка не может быть организовано конкурентно). Тем самым стимулы для эффективного использования ресурсов в госсекторе — по сравнению с частным сектором, который, как правило, на открытых рынках подвержен дисциплинирующему воздействию настоящих и потенциальных конкурентов, — систематически менее ярко выражены.

В таком понимании требование экономизации для государственного сектора в Германии не представляет собой ничего нового. Напротив, государство здесь с давних пор провозгласило принципиальный учет экономического принципа даже через бюджетно-правовые принципы рентабельности и экономии. При осуществлении мер, имеющих весомое финансовое значение, федеральному уровню и землям даже законодательно предписано проведение анализа затрат — результатов[25].

Правда, как убедительно показывают отчеты Федеральной счетной палаты и земельных счетных палат, государство из года в год на всех уровнях очень часто нарушает эти бюджетно-правовые установки. Следствием этого является миллиардный ущерб экономике и особенно налогоплательщикам. Основной причиной этого являются ложные стимулы, которые, в свою очередь, объясняются причинно-следственной связью с фундаментальными конструкционными ошибками государственного управления в Германии. Этот вывод тем более удивителен, что прусская модель государственного управления, которая после создания империи была принята на всей германской территории, на протяжении десятилетий считалась в силу своей результативности достойным образцом для подражания других стран. Вопреки многочисленным попыткам реформирования до сегодняшнего дня она покоится в основном без изменений на двух в высшей степени взаимосвязанных и взаимозависимых столпах:

– принцип равномерности и предсказуемости действий государственных органов;
– принцип профессионального чиновничества.

Первый должен обеспечиваться главным образом максимальным соответствием административных действий формальным положениям права (причем поле действий конкретных государственных служащих зависит от их служебного ранга) и обширным правом возра-

---

[25] См. *Mühlenkamp H.* Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Die Sicht eines Ökonomen // *Harms J. / Reichard C.* (*Hrsg.*) Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors — Instrumente und Trends. — Baden-Baden, 2003. S. 47–73; *Mühlenkamp H.* Zur «Ökonomisierung» des öffentlichen Sektors — Verständnisse, Missverständnisse und Irrtümer, Speyerer Vorträge. Heft 82. — Speyer, 2005.

жения и исков тех, кто был ущемлен административными решениями (правовой путь). Институт профессионального чиновничества характеризуется, с одной стороны, принципом неувольняемости (который может быть нарушен в случае тяжких служебных проступков), с другой стороны, особым видом вознаграждения за профессиональный труд. В отличие от рабочих и служащих, которые тоже могут быть заняты в системе государственного управления, чиновники за свою деятельность получают не заработную плату. Вместо этого они в соответствии со своим служебным статусом находятся на содержании своего нанимателя. Это означает, что государство обязуется гарантировать своим чиновникам достаточный жизненный уровень в зависимости от их формальной квалификации, значения порученных им задач, семейного положения и, прежде всего, их служебного стажа, включая обеспечение в старости. Принцип содержания (алиментации) рассматривается при этом как ответная услуга государства за особый долг верности в духе высшей лояльности, которой в идеале ожидают от чиновника. На практике это означает запрет на участие в забастовках и абсолютную неподкупность.

Не говоря о том, что расточительное отношение органов государственного управления к данным им правительством ресурсам в германской системе в принципе не может ни преследоваться руководителем с помощью дисциплинарных мер, ни обладать составом уголовного преступления (растраты), широко распространенная неэффективность порождается главным образом следующими тенденциями развития[26]:

1. Результаты конкретного чиновника в практике государственного управления, а также в крупных учреждениях по многим видам деятельности зачастую весьма трудно объективно измерить. Совершенно очевидно, что принцип содержания в данном контексте становится стимулом к улучшению собственного статуса внутри иерархии — и тем самым своего дохода — посредством целенаправленного расширения сферы влияния и, следовательно, контролируемых данным лицом кадровых и финансовых ресурсов. Такое положение известно как *Закон Паркинсона.*
2. Такое положение осложняется, помимо прочего, отказом от результативного учета, который мог бы точно отражать фактическое потребление ресурсов всеми административными действиями. Так, переход от традиционной камералистики к двойному бухгалтерскому учету в Германии произведен лишь фрагментарно. Тем самым отсутствуют решающие предпосылки для определения истинности и

[26] Подробно об этом см.: *Engels W.* Verwaltung 2000 // Wirtschaftswoche, Heft 5 vom 26.01.1995. S. 114.

прозрачности затрат, необходимые для эффективного распределения государственных средств и в равной степени для оценки результатов конкретных государственных служащих или структурных подразделений. Вместо этого до сегодняшнего дня доминирует мало гибкое и ориентированное исключительно на множество зачастую очень детально определенных «входов» бюджетирование. Это означает, что излишки по определенному бюджетному титулу не могут использоваться для приобретения иного, выходящего за рамки изначального бюджетного показателя единицы «входа», причисленного к иному бюджетному титулу, даже если в этом существует объективная потребность. Кроме того, бюджетные излишки не могут переноситься в следующий бюджетный год. Вместо этого они гасятся в конце бюджетного периода. Совершенно очевидно, что такая ситуация ослабляет стимулы для рентабельного использования выделенных бюджетных средств, которые вследствие такого положения вещей перед концом бюджетного года тратятся в равной мере столь же регулярно, сколь и неэффективно (так называемая «декабрьская лихорадка»).

3. И без того малое количество стимулов результативности и возможностей санкций с течением времени постоянно сокращается. Такая тенденция наблюдается в последние годы в некоторых областях государственного управления вследствие возрастания доли служащих вместо чиновников среди вновь принимаемых на работу (которые, правда, через несколько лет службы становятся также фактически неувольняемыми, однако обладают правом на забастовку). Кроме того, именно руководящие должности в государственном секторе в целом и, прежде всего, на муниципальном уровне все больше замещаются по политическим критериям, т. е. в соответствии с партийной принадлежностью вместо результативности (как бы трудно ни было измерить это в каждом конкретном случае). Помимо демотивации профессионально более квалифицированных, хотя и уступающих в соревновании конкурентов, это имеет значительные негативные последствия для качества предоставления услуг государства, поскольку, как следствие, возрастает вероятность того, что экономические критерии при принятии решений заменяются политическими, т. е. предвыборно-тактическими расчетами.
4. И, наконец, основные принципы на протяжении десятилетий распространяются, прежде всего вследствие огосударствления или вытеснения конкурирующих частных оферентов с рынка, на сферы деятельности, для организации которых они в принципе непригодны. Примерами этого являются почтовая, курьерская, транспортная и те-

лекоммуникационная службы, а также услуги страхования и банков. Параллельно с этим в Германии с начала XX в. доля неувольняемых работников, занятых в государственном секторе, возросла с менее чем 5% всех работающих до более чем 17%. Лишь проведенная в последние годы реприватизация вызвала определенный поворот в наметившейся тенденции.

ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОНОМИЗАЦИИ

Сторонники более полной экономизации государственного сектора видят в ней многообещающий подход, по крайней мере, для частичной корректировки вышеописанных конструктивных ошибок традиционной модели государственной бюрократии. Неоднократно упоминавшиеся в этой связи цели легко перечислить: обеспечение устойчивого высокого качества государственных услуг в период дефицита бюджетов; точное отображение истинных издержек и их прозрачность; направленность на клиента (управление, приближенное к гражданам); интенсификация конкуренции между ведомствами (между собой — посредством сравнения результатов — и в рамках внешнего контракта — путем конкуренции с частными оферентами за государственные заказы на услуги), а также сведение государственного сектора к выполнению его основных задач путем реприватизации и партнерства бизнес – государство. Эти цели могут быть достигнуты главным образом с помощью следующих инструментов:

- последовательное разделение государственных задач, которые передаются соответствующим ведомствам, и экономической деятельности государства с последующей (частичной) приватизацией и — в случае необходимости — государственным регулированием. Таким образом можно эффективно предотвратить двойственную роль многих традиционных государственных предприятий в качестве третейского судьи и участника и вытекающие из этого конфликты интересов государства, сдерживающие эффективность;
- последовательное разделение предоставления услуг и финансирования услуг. Этот так называемый принцип заказчика, при котором государство хотя и определяет эксклюзивно государственные услуги, но уже не предоставляет их под собственным руководством, а заказывает их на договорной основе у частного оферента, был введен в Германии уже более десяти лет назад в железнодорожных пассажирских перевозках. Под давлением ЕС Германия будет вынуждена практиковать его во всей системе пассажирских железнодорожных перевозок. В идеале принцип заказчика, который может использоваться как в случае естественных монополий, так и в предоставлении жизненно

необходимых благ, основывается на организованном без дискриминации открытом конкурсе, в ходе которого побеждает наиболее результативный оферент;
- последовательный перевод камералистской системы отчетности на современное потребление затрат и услуг должен способствовать раскрытию истинных общеэкономических затрат на государственные услуги, не в последнюю очередь с учетом возникающих списаний. В этом случае на их пользователей могут быть возложены фактические затраты их использования, что косвенно могло бы повысить общеэкономическую эффективность выделения бюджетных средств;
- эффективность расходования бюджетных средств в конечном счете можно повысить сравнительно быстро, просто и, прежде всего, устойчиво путем повсеместного введения глобальных бюджетов, ликвидации прежней принятой «даты истечения срока» для выделенных средств в сочетании с более широкой децентрализацией ответственности за кадры и ресурсы, а также введением систем сравнения.

ПРОБЛЕМЫ И ГРАНИЦЫ ЭКОНОМИЗАЦИИ

Экономизация государственного управления наталкивается и на политические границы, которые можно обосновать экономической теорией. В этой связи особо значима проблема бессилия рынка при распределении, а также способ предоставления жизненно необходимых благ. Нельзя игнорировать и многообразные проблемы деталей рекомендуемых для таких случаев (в том числе и в данном тексте) конкурсов[27]. Так, в практике управления установлено, что в действительности выигрывает отнюдь не наиболее результативный оферент (не говоря уже о том, что политическое влияние невозможно полностью исключить ни в одном обычно применяемом методе выдачи заказов — свободная выдача заказов, «конкурс красоты», аукцион[28]). Вследствие опасности возникновения картелей оферентов необходимы регулярные новые выдачи таких эксплуатационные лицензий с целью обеспечения высокой ин-тенсивности конкуренции. С этим, правда, связаны и недостатки: с одной стороны, повышаются и без того немалые издержки трансакций методов выдачи. С другой стороны, в слу-

[27] См. об этом: *Demsetz H.* Why regulate utilities? // Journal of Law and Economics. 1968. Vol. 2. № 1. S. 55–65; *Williamson O.* Franchise Bidding for Natural Monopolies — in General and with Respect to CATV // The Bell Journal of Economics. 1976. 1. Jg. S. 73–104; *Kruse J.* Op. cit.; *Hoven I.* Ausschreibungswettbewerb um regionale Strommärkte. — München, 1992; *Borrmann J.* Die Ausschreibung von Monopolstellungen — Probleme und Lösungsansätze // Zeitschrift für offentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen. 22. Jg., 1999. S. 256–273.

чае капиталоемких инфраструктурных товаров (главным образом, в случае всех передающих сетей, также в некоторых единичных инфраструктурах, характеризуемых высокими скрытыми издержками и / или требованием специфических инвестиций) лишь более длительные сроки договоров дают экономически достаточные стимулы для собственных инвестиций лицензиата. Они, в свою очередь, однозначно уменьшают перспективы успеха новичков в ходе последующих конкурсов или ведут нередко к проблемам при переходе предприятий (особенно вследствие спорной оценки остаточной стоимости вещного капитала, передающегося от старого к новому владельцу)[29], так как при длительных сроках договора в принципе невозможно отрегулировать все возможные моменты. Нередко возникают значительные предпосылки для выдвижения дополнительных финансовых требований: лицензиата — при угрозе сбоев в снабжении, например, вследствие его несостоятельности — и, возможно, лицензиара — после того, как лицензиат сделал значительные инвестиции, которые ему пришлось бы списать в случае досрочного отзыва концессии[30]. Наконец, у естественных монополий и в случае эксклюзивных контрактов на предоставление жизненно важных товаров существует потребность в регулировании, влекущая за собой затраты, с целью эффективного предотвращения злоупотребления ценами со стороны оферента или сдерживания риска противоречащего договору систематического ухудшения качества с целью максимизации прибыли.

Еще одна граница экономизации, которую можно обосновать экономической теорией (правда, только в смысле отсутствия возможности приватизации), обусловлена теми исконными задачами государства, которые непременно необходимы для бесперебойного функционирования конкурентных рыночных процессов и в ходе осуществления которых используется государственная монополия власти. Правовое государство и равное отношение в таких случаях обязательно должны сохраняться. Некоторыми конкретными примерами являются такие сферы, как полиция и судебная система, оборона страны, а также политика в области конкуренции и надзор за

---

[28] Наибольшие возможности злоупотребления для сбора арендной платы существуют при свободной выдаче заказов и на «конкурсах красоты». Подробнее: *Gröner H., Knorr A.* Marktöffnung im Postwesen durch Lizenzierung? — Tübingen, 1995.

[29] Примером является выдача долгосрочных концессионных договоров во французской системе водоснабжения. Там новичкам очень редко удается потеснить оферентов предыдущих периодов.

[30] См. *Klein M.* Economic Regulation of Water Companies, World Bank Policy Research Paper 1649. — Washington DC., 1996.

монополиями. С экономической точки зрения речь, так или иначе, идет о государственных благах, при предоставлении которых рыночный механизм отказывает.

Значительно более труднопреодолимыми оказываются, однако, политические барьеры, противостоящие более полной экономизации государственного сектора, несмотря на создаваемый ею общеэкономический выигрыш в эффективности и благосостоянии. Так, изменение статус-кво на конкретном экономическом уровне породило бы многочисленных проигравших среди политиков, государственных служащих и влиятельных слоев населения. Эти малые, но в отличие от широкой общественности большей частью великолепно организованные отдельные интересы — с точки зрения их ограниченной перспективы, безусловно, законно — противодействовали бы этим преобразованиям всеми имеющимися в их распоряжении политическими средствами. Прежде всего, доказанное экономистами расточительное использование государственных ресурсов нередко служит политической цели бесшумного предоставления привилегий нужным группам избирателей для улучшения собственных шансов нового избрания. Экономизация управленческих действий сократила бы возможности деятельности при принятии политически мотивированных кадровых решений и решений о расходах. Поскольку в конечном счете, как уже было показано выше, государственная бюрократия в результате экономизации частично была бы лишена власти и в тенденции сократилась, а выделение ресурсов происходило бы по прозрачным и значительно более ориентированными на «выход», чем на «вход», критериям, то совершенно естественно, что сопротивление затронутых этим слуг государства запрограммировано.

* * *

На национальном уровне широкое политическое сопротивление более полному применению основополагающих экономических принципов в административных действиях преодолеть достаточно трудно. Решающие импульсы к этому в настоящее время дает ЕС. Лишь на первый взгляд очевидный кризис государственных бюджетов может способствовать более полному учету экономического принципа в государственном секторе. Данный кризис, несмотря на совершенно иную картину результатов анализа пользы — издержек, может привести и к общему сокращению ресурсов или же к выделению средств, отражающему соответствующую пробивную способность затронутых этим отдельных интересов. С экономической точки зрения это было бы неправильной интерпретацией экономизации, в общеэкономической перспективе ведущей к уменьшению пользы и понижению эффективности.