

М.Ю. МАЛКИНА, д.э.н., профессор,  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского –  
Национальный исследовательский университет

### ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

В современной российской экономике через систему государственных финансов аккумулируется и перераспределяется порядка 40% ВВП, и эта доля в последние годы растет. Конечной целью функционирования системы государственных финансов является максимизация общественного благосостояния в долгосрочном периоде. Система государственных расходов, наряду с налоговой системой, является важной частью государственных финансов. Ее эффективность в значительной степени зависит от формальных и неформальных правил, определяющих принятие решений в общественном секторе экономики относительно распоряжения общественными ресурсами. Институты общественного выбора влияют на мотивы, целевые установки представителей власти, определяют объемы, структуру и эффективность государственных расходов.

В зарубежной литературе подходы к исследованию государственных финансов с позиции институтов общественного выбора развивались в следующих теориях и концепциях: 1) теории конституционной демократии Дж. Бьюкенена; 2) теории поиска ренты Г. Таллока и Р. Толлисона; 3) теориях бюрократии М. Вебера, У. Нисканена и др.; 4) теории коллективных действий М. Олсона; 5) теориях прямой и представительной демократии (Н. Кондорсе, К. Эрроу, А. Льюис и др.); 6) теории политического делового цикла (У. Нордхаус, Д. МакРэй и др.); 7) теории общественного сектора экономики Э. Аткинсона и Дж. Стиглица; 8) теориях государственных финансов Р. Масгрейва, Н. Барра, Х.С. Роузена и др.

Классик теории государственных финансов Ричард Масгрейв выделил три основных функции государства: аллокационную (перераспределение ресурсов), дистрибутивную (перераспределение доходов) и стабилизирующую [1, с. 20-21]. В системе государственных финансов государственные расходы призваны выполнять главным образом вторую и третью функции.

Основатель современной теории общественного выбора Дж. Бьюкенен обратил внимание на разные целевые функции законодателей, принимающих решения в общественном

секторе экономики. Кроме «максимизации общественного благосостояния», разные типы политиков нацелены также на «поддержание репутации» и «личный коммерческий интерес», в конечном счете все эти частные цели сводятся к общей цели максимизации бюджета [2, с. 407-411]. Более того, в книге «Причина правил» Дж. Бреннан и Дж. Бьюкенен пишут, что сама по себе законодательная деятельность привлекает людей определенного склада: «Если политические процедуры таковы, что власть действительно достается тому, для кого она имеет самую высокую ценность, то есть некоторые основания полагать, что люди, способные желать, чтобы при принятии политических решений учитывались ценности всех граждан, будут оттеснены от власти» [3, с. 121].

Основатель современной теории бюрократии В. Нисканен в работе «Бюрократия и представительное правительство» также широко трактует цели бюрократа, то есть представителя исполнительной власти: «жалование, различные приработки, общественное положение, власть, покровительство высших чинов, результаты работы учреждения, легкость осуществления изменений, а также легкость управления учреждением». Согласно концепции Жан-Люк Миге и Жерар Беланже, бюрократия стремится к максимизации дискретной части бюджета, представляющей разницу между бюджетом и минимальными затратами на производство ожидаемого выпуска [4, с. 498].

Все это свидетельствует в пользу однонаправленности, но не идентичности целевых функций законодательной и исполнительной ветвей власти. К тому же нужно учитывать целевые функции представителей правовой ветви власти, призванных принудительно приводить в действие нарушенные права (в том числе общественные). Таким образом, возникает сложный механизм принятия и исполнения решений в общественном секторе экономики, в котором возможен как оппортунизм каждой из ветвей власти по отношению к обществу, так и оппортунизм их по отношению друг к другу. Результатом оппортунистического поведения

© М.Ю. Малкина, 2011

исполнительной и правовой ветвей власти по отношению к законодательной власти является так называемое «растрачивание ренты правителя», которое формализовано в модели Р. Финдли и Р. Уилсона [5, с. 266].

В то же время, согласно теории общественного выбора, законодатели менее склонны игнорировать общественные предпочтения, чем представители исполнительной власти, потому что подвергаются процедуре избрания. По Д. Нортю и А. Хиршману, правители учитывают как конкуренцию с претендентами на власть внутри страны (что соответствует стратегии избирателей «голос»), так и конкуренцию с другими государствами (стратегия избирателей «выход»). Однако второй тип конкуренции создает менее действенный стимул для правителей, потому что граждане, связанные со своей страной «специфическими инвестициями» (в недвижимость, личные связи, культуру, изучение языка и обычаев и пр.), оказываются «запертыми в ней» [6, с. 524-525].

Эти общие закономерности функционирования общественного сектора трансформируются под влиянием специфической институциональной среды, в которой функционирует та или иная экономическая система.

В российской литературе практическое изучение системы государственных расходов с использованием институционального подхода и теории общественного выбора развивается в следующих направлениях:

– анализ общих особенностей трансформации общественных институтов в современной России [7–11];

– развитие институциональной теории государства и его взаимодействия с обществом [12-14];

– исследование влияния правил общественного выбора и бюрократизации госаппарата на объем и структуру госрасходов в России [15-19];

– изучение влияния правил общественного выбора на трансформацию основ бюджетного федерализма в России [20-22].

Существует также ряд работ, в которых предложены методические подходы к оценке эффективности государственных расходов на уровне отдельных государственных учреждений [23]. В работе А.А. Яковлева рассмотрены возможности применения в России ряда мер, направленных на повышение эффективности бюрократического труда, предложенных А. Шлейфером и Р. Вишной: 1) создание единой системы учета и мониторинга действий чинов-

ников: затраченных ими ресурсов и полученных результатов; 2) отслеживание нарушения чиновниками норм поведения, введение санкций за «ненормативное поведение» (типа «коррупционного налога» и др.); 3) внедрение механизмов конкуренции в деятельность государственного аппарата, например, в сферах выдачи разрешений и оказании услуг лицензирования [10].

В то же время целостного исследования влияния институтов общественного выбора на эффективность системы государственных расходов пока не проведено.

Цель данной статьи – выявление влияния институтов общественного выбора на параметры и структуру государственных расходов в российской экономике и оценка их эффективности с точки зрения достижения цели «общественное благосостояние».

Если эффективность государственных расходов в экономике определять стандартно, через соотношение достигнутых результатов и осуществленных затрат, становится очевидным, что конечной целью функционирования госфинансов является максимизация общественного благосостояния в долгосрочном периоде. Поскольку эффекты от создания общественных благ распространяются на многие поколения, очевидно, для выявления приведенной ценности прироста благосостояния необходимо знать общественную норму дисконтирования. В то же время промежуточными показателями эффекта государственных расходов могут служить конкретные социально-экономические показатели, принимаемые во внимание в современных методиках бюджетирования, ориентированного на результат. В таком случае целевая функция может быть представлена также в перевернутом виде – как функция минимизации удельных затрат на единицу получаемого эффекта или даже как функция минимизации общих затрат при достижении конкретного результата.

Очевидно, что эффективность государственных расходов в краткосрочном периоде зависит от их масштаба и структуры, а также от транзакционных издержек ее функционирования (доли той части средств, которая уходит на принятие решений, «самообслуживание» системы).

Особыми условиями принятия решений в распоряжении государственными финансами в России являются:

1) отсутствие развитого конкурентного рынка общественных благ. Здесь действуют

два типа квазирынка. В системе госзаказа на производство общественных благ государство выступает в качестве монополиста, практикующего полуформальные взаимоотношения с конкурирующими друг с другом продавцами [24]. На рынке государственных услуг государство выступает уже в качестве монополиста, ведущего себя соответствующим образом, то есть максимизирующего собственное благосостояние.

Отсутствие конкурентного рынка порождает сложность определения рыночной (обоснованной) стоимости при соблюдении качества создаваемых благ. Эта проблема решается, например, через расширение рынка за пределы страны. Тогда в качестве нормативов затрат на создание общественных благ можно считать расходы на аналогичное производство в развитых странах, разумеется, внося, в них внутренние «технологические коррективы». Кроме того, в качестве полученного эффекта можно рассматривать экономию, полученную относительно предшествующего уровня затрат;

2) сложность оценки эффективности деятельности бюро из-за проблем с выявлением вклада бюрократической системы в общественный результат.

Основатель теории бюрократии В. Нiskanen выдвинул пять гипотез, характеризующие эффекты деятельности бюро [4, с. 495-536]. Исследуем их применимость для российской экономики:

*А. Гипотеза чрезмерных расходов* – государственные бюджеты превышают бюджеты, предпочитаемые медианным законодателем, а последние превышают бюджеты, предпочитаемые медианным избирателем.

В современной экономической теории государственных финансов возникла своего рода дилемма обоснованности роста государственных расходов. С одной стороны, существуют достаточно серьезные аргументы в пользу закономерности увеличения государственного присутствия в экономике по мере роста уровня жизни в стране. С другой стороны, относительное увеличение государственных расходов может свидетельствовать о снижении эффективности государственного аппарата, растрачивании им общественных ресурсов.

В подтверждение закономерности опережающего роста государственных расходов приводятся аргументы как позитивного, так и

негативного характера: закон Вагнера и изменение предпочтений населения с ростом благосостояния в пользу общественных благ; эффекты замещения и инспекции в теории А. Пиккока и Дж. Вайзмана; неэластичность спроса по цене на общественные блага в модели В. Баумоля; опережающий рост трансфертных выплат из-за увеличения продолжительности жизни и «старения» населения; «фискальная иллюзия» и неправильная оценка избирателями предоставляемых общественных благ (иллюзия «бесплатного завтрака»); влияние групп интересов, политико-экономических циклов, целевых функции бюрократии, партийных ориентаций правителей и степени централизации власти [25, с. 118-129]. В то же время существуют исследования, доказывающие, что эмпирическая связь темпов роста реального ВВП и удельного веса государственных расходов в экономике развитых стран со временем меняется на противоположную [26].

На основе анализа эмпирического материала нами также обнаружена положительная, хотя и недостаточно сильная, связь между показателем уровня жизни в стране и присутствием государства в экономике (рис. 1). Из расчетов было исключено несколько слаборазвитых стран, в которых ВВП на душу населения составляет меньше 10 дол. в день, а также ряд стран, где в силу социально-политических режимов наблюдается высокое отношение госрасходов к ВВП, например, Ирак. Корреляция показателей составляет 43,3%. Таким образом, наблюдается прямая связь между уровнем развития экономики и долей общественного сектора в нем.

Между тем, в некоторых социально ориентированных экономиках, достигших высокого удельного уровня государственных расходов, в последнее время проявилась контртенденция. Так, в Швеции этот уровень снизился с 69% ВВП в 1993 году до 48,8% в 2007 году, в Финляндии за тот же период – с 59,3% до 42,2%. В Дании удельный вес государственных расходов с 1995 по 2007 год уменьшился на 8,5 пунктов (с 59,6 % до 51,1%). Однако во время кризиса 2008–2009 годов имел место рост как отношения расходов государственного бюджета к ВВП, так и доли социальных расходов в расходах бюджета практически во всех развитых странах (исключение составил лишь Израиль).

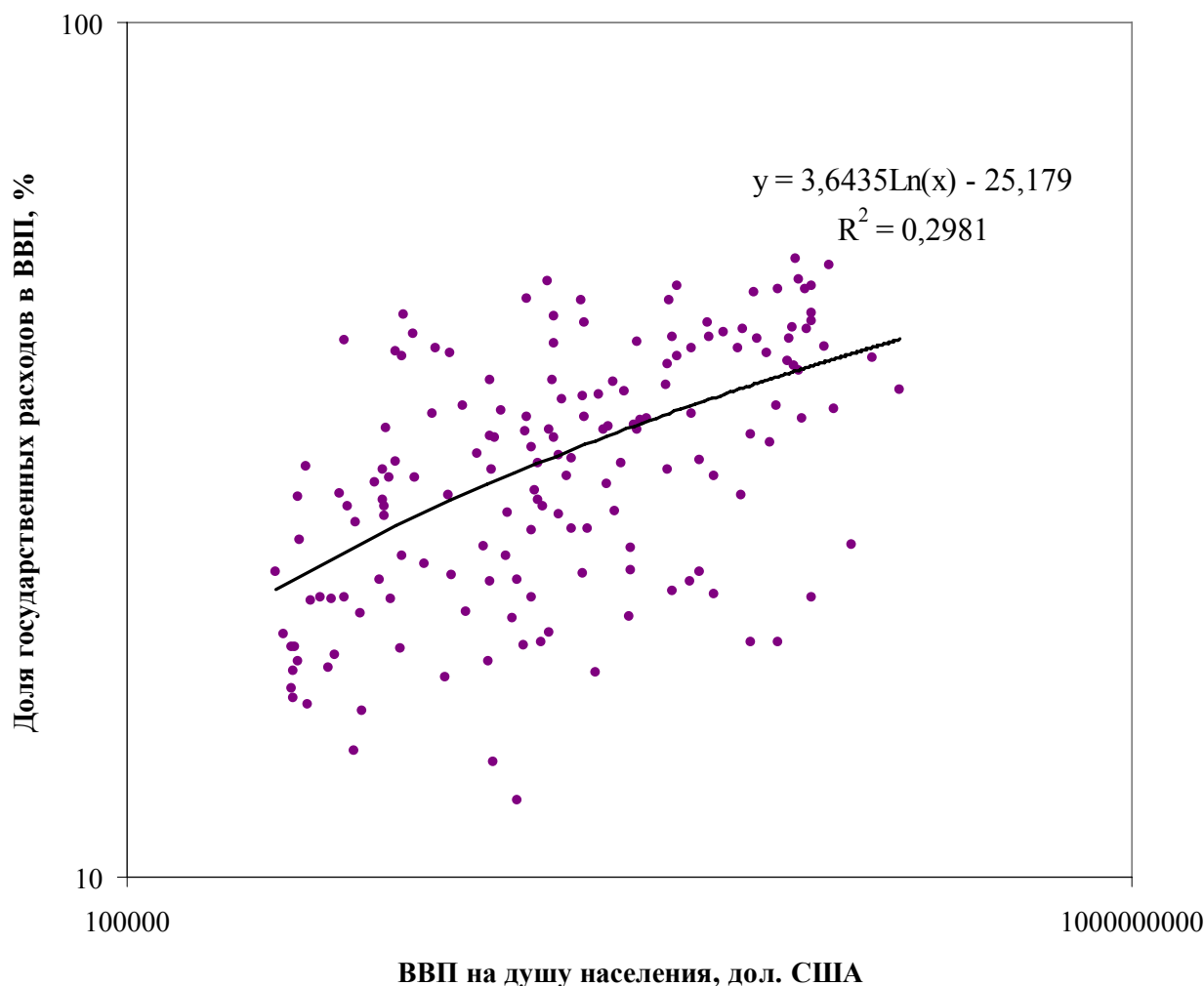


Рис. 1. Связь между уровнем развития экономики и относительной величиной госсектора (шкала логарифмическая, 165 стран)

Отношение расходов консолидированного бюджета к ВВП в России несколько ниже, чем в большинстве развитых стран Европы, что соответствует обнаруженной закономерности, в последнее время оно колеблется в пределах 35–41% ВВП. Правда, за один только 2009 год эта доля выросла на 7,4% (с 33,9% в 2008 году до 41,3% в 2009 году), что произошло в основном за счет падения ВВП, а не за счет существенного роста расходов.

В то же время в России рост государственных расходов в последние годы сопровождается направлением достаточно большой части государственных финансов на очередные проекты и кампании, носящие временный характер, вписывающиеся в политико-деловой цикл и обеспечивающие избрание правителя.

*Б. Гипотеза неэффективного производства* – избыточный бюджет позволяет также поддерживать завышенные расходы производ-

ства единицы общественных благ.

Так, по данным депутата Госдумы К. Лукьяновой, стоимость реализации проекта «Олимпстрой» могла быть на 15-50% ниже. По ее мнению, «такая разница складывается... из трёх составляющих: коррупция, отсутствие здоровой конкуренции и недостаток современных технологий» [27]. По данным Союза инженеров-сметчиков, стоимость 1 км дороги Адлер – Красная Поляна в России обходится казне в 60-180 млн. дол, тогда как в Швейцарии – 20-26, Германии – 11-14, Чехии – 10-12, США – 4-9, Польше – 7-8 млн. дол [там же].

*В. Гипотеза избыточного предложения* – предложение со стороны бюро большого объема услуг, чем тот, который был бы одобрен законодательной ветвью власти.

На наш взгляд, скорее возникает проблема диспропорциональности предложения общественных благ: одни производятся в из-

быточном количестве, другие – в недостаточном. К разряду первых относятся те, которые либо приносят ренту бюрократу, либо экономят его усилия. К разряду вторых – те, которые требуют сложных решений или являются с точки зрения целевой функции бюрократа малопродуктивными.

Бюрократия заинтересована в видимом увеличении собственного объема работ, это достигается как за счет перепроизводства общественных квазиблаг (инструкций, разрешений, предписаний), так и за счет искусственного увеличения их затратности (усложнение инструкций, развитие бюрократических процедур их создания, утверждения, выдачи и пр.). Цена общественных квазиблаг существенно превышает их общественную полезность, то есть полезность с точки зрения выполняемых ими общественных функций. Между тем, приобретение этих квазиблаг становится условием (и одновременно барьером) доступа в определенную сферу деятельности. Поскольку происходит неоправданный рост издержек «приобретателей» блага, можно считать, что навязываемые в избыточном объеме общественные квазиблага создают отрицательные внешние эффекты, а, следовательно, превращаются в свою противоположность (общественные антиблага). Выполняя роль барьеров входа, они порождают также чистые потери общества (так называемое избыточное бремя).

*Г. Гипотеза чрезмерной капитализации* – бюро предпочитает более капиталоемкие способы производства, по сравнению с частным сектором. Такие способы означают увеличение расходов в текущем периоде и масштабов деятельности бюро. Кроме того, они приводят к снижению доли эксплуатационных затрат, что также в интересах бюро.

На наш взгляд, для России эта гипотеза проявляется в виде увеличения капитального строительства – бюрократия нередко возводит для себя шикарные многоэтажные здания. Следует также отметить: капитальное строительство создает весьма удобный механизм для присвоения части общественных ресурсов через систему откатов.

*Д. Гипотеза бюрократической структуры* – тенденция к укрупнению бюро и министерств, поставляющих близкие по характеру услуги. Целью является повышение эффективности управления самим бюро и контроля за его деятельностью со стороны президента.

Функционирование бюрократических структур вполне вписывается в законы Пар-

кинсона: 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.

В России это выражается в развитии структуры аппарата управления, создании дублирующих структур. По данным [17, с. 147], еще в 2004 г. в России насчитывалось 53 федеральные властные структуры, в начале 2009 г. – уже более 80. В 2004 году у премьер-министра был один заместитель заместителя, в 2009 году – восемь. На региональном уровне происходит то же самое.

Увеличение масштабов бюрократического труда в России отражают данные о численности аппарата власти. С 2000 по 2009 год 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. В третьем в рейтинге Санкт-Петербурге 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.

В России наблюдается увеличение не только абсолютных, но и относительных показателей, характеризующих бюрократизацию экономики. Если в 1994 году один работник государственного аппарата «обслуживал» 66,7 занятых в экономике, то в 2009 году – уже только 40 человек. На 10000 жителей страны в 2000 году приходилось 79,5 государственных работников, а в 2009 году – уже 118 человек.

Рост бюрократического аппарата управления страной сопровождается опережающим увеличением заработной платы государственных служащих. По данным Федеральной

службы государственной статистики Российской Федерации (ФСГС), среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в январе-сентябре 2010 года составила 24659 руб., гражданских служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 35169 руб., органов местного самоуправления с исполнительно-распорядительными функциями – 23936 руб. [28]. В то же время в российской экономике среднемесячная заработная плата в указанном периоде в целом по всем отраслям составляла 20438 руб. [29]. Если принимать во внимание структуру аппарата управления, куда входит как руководящих состав, так и обслуживающий, становится еще более очевидным существенный рост вознаграждений представителей власти, принимающих управленческие решения.

Следует учитывать также сложную структуру вознаграждения руководящих работников госаппарата. Кроме заработной платы и премий, некоторые из них получают также вознаграждения как топ-менеджеры в государственных компаниях. Например, в аппарат управления ОАО «Газпром» входят ведущие деятели государственной власти РФ. К этому следует прибавить разного рода вознаграждения за иные функции (чтение лекций, издание книг, презентации и пр.), доходы родственников, включенных в состав компаний, получающих государственные привилегии, и пр.

Бюрократизация государственных финансов проявляется в увеличении доли средств государственного бюджета, расходуемой на «воспроизводство бюрократии». Ю. Швецов и О. Булаш предложили относить к ней «выполнение традиционных государственных функций (обеспечение функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, судебной системы, национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности) – на эти цели тратится примерно 1/3 государственного бюджета» [17, с. 151-152].

Наши расчеты для консолидированного бюджета, включающего также государственные внебюджетные фонды, показывают (табл. 1), что в России при относительно меньшем государственном секторе экономики, чем в Евросоюзе и в Еврозоне (разница составляет почти 6% ВВП), доля расходов госбюджета на статьи, отражающие функционирование само-

го государства («общегосударственные вопросы» + «национальная оборона» + «национальная безопасность и правоохранительная деятельность»), почти на 3% выше. Правда, некоторые достаточно развитые страны Европы (например, Кипр, Италия и Греция) по этому показателю Россию превосходят.

Как свидетельствуют данные табл. 1, структура государственных расходов в развитых и развивающихся странах сильно различается. Для России это отличие от европейских стран разительно. При существенно более высокой доле расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, поддержку экономики и жилищно-коммунальное хозяйство, доля расходов на социальную сферу более чем на 14% ниже, чем в целом в Евросоюзе, и более чем на 22% меньше, чем в лидирующей по этому показателю Дании. Тревожными выглядят также данные о весьма низких расходах в российской бюджетной системе на защиту окружающей среды. Из отраслей социальной сферы наиболее уязвимыми в России оказываются здравоохранение (доля расходов в бюджетной системе на эту сферу, включающую по бюджетной классификации в нашей стране также расходы на физкультуру и спорт, на 3,4% ниже, чем в Евросоюзе) и социальное обеспечение (различие с Евросоюзом равно 9,4%).

Относительно более высокая в стране доля государственных расходов на ЖКХ, как собственно и на охрану правопорядка, объясняется государственной поддержкой проблемных мест российской экономики. Значительный рост доли средств бюджета, направляемых в сферу национального хозяйства (с 11,2% в 2005 году до 17,3% в 2009 году), свидетельствует о некотором возврате к административно-командным принципам управления экономикой и механизмам перераспределения, субсидирования, поддержки неконкурентоспособных секторов. В то же время, как показывают наши исследования, практически во всех сферах, например, в столь важной для страны поддержке инновационной деятельности (расходах на НИОКР), воспроизводится стандартная модель неформального взаимодействия государства и бизнеса, приводящая к непроизводительной растрате общественных ресурсов [33].

Таблица 1

## Относительная величина и структура расходов консолидированного бюджета в европейских странах, 2008 г.

	% расходов бюджета к ВВП	Структура расходов, % к общим расходам бюджета											% расходов в бюджете на социальную культуру и спорт	% расходов в бюджете на функционирование государства
		Общегосударственные расходы	Национальная оборона	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	Национальная экономика	Защита окружающей среды	Жилищно-коммунальное хозяйство	Здравоохранение*	Рекреация, культура и религия *	Образование	Социальная политика			
Евросоюз (27 стран)	46,9	13,4	3,2	3,8	9,0	1,7	2,1	14,7	2,3	11,1	38,8	67,0	20,5	
Еврозона (17 стран)	47,0	14,3	2,8	3,4	8,5	1,7	2,1	14,7	2,3	10,2	40,2	67,4	20,4	
Бельгия	50,0	17,0	2,2	3,4	10,8	1,2	0,6	14,8	2,4	11,8	35,6	64,6	22,6	
Болгария	35,9	12,3	3,6	7,8	13,1	1,9	4,2	12,5	2,5	11,1	30,9	57,1	23,7	
Чехия	42,9	10,5	2,6	4,9	16,8	2,3	2,6	16,8	2,8	11,0	30,1	60,6	17,9	
Дания	<b>51,7</b>	13,0	2,9	1,9	5,6	1,0	1,0	15,1	3,1	13,5	43,1	74,9	17,8	
Германия	44,0	12,5	2,3	3,6	8,0	1,4	1,6	15,2	1,6	8,9	45,0	70,7	18,4	
Эстония	39,8	7,3	4,5	6,8	12,3	2,8	1,5	13,1	5,8	16,8	29,4	65,1	18,6	
Ирландия	42,5	7,5	1,2	4,2	12,5	3,1	5,6	18,6	1,6	12,7	32,5	65,4	12,9	
Греция	48,8	17,8	4,3	2,5	13,7	1,2	0,6	10,7	0,8	6,6	41,8	59,8	24,6	
Испания	41,1	11,4	2,4	4,9	12,4	2,4	2,4	14,8	4,1	11,2	34,1	64,2	18,7	
Франция	<b>52,7</b>	13,5	3,4	2,3	5,3	1,7	3,6	14,8	2,8	11,2	41,4	70,2	19,2	
Италия	48,9	18,2	2,9	3,9	7,8	1,8	1,4	14,5	1,6	9,2	38,4	63,8	24,9	
Кипр	42,5	23,1	4,0	4,9	9,9	0,7	5,9	7,1	2,8	18,4	23,3	51,5	32,0	
Латвия	38,8	10,1	3,9	5,9	16,8	2,3	3,4	11,9	4,9	16,8	24,5	58,0	19,8	
Литва	37,4	10,4	3,7	5,1	12,6	2,4	1,1	13,4	2,9	15,5	33,2	65,0	19,3	
Люксембург	<b>36,9</b>	10,8	0,5	2,4	11,4	2,7	1,6	11,9	4,6	11,7	42,0	70,2	13,8	
Венгрия	<b>48,8</b>	18,9	1,8	4,1	12,1	1,6	2,0	10,0	2,9	10,7	36,1	59,6	24,8	
Мальта	<b>43,6</b>	15,4	1,4	3,4	16,7	3,7	1,6	12,4	1,4	12,2	31,9	57,8	20,2	
Нидерланды	<b>45,9</b>	15,9	2,8	3,9	10,7	1,7	2,4	13,1	2,8	11,3	35,1	62,3	22,7	
Австрия	<b>48,8</b>	13,1	2,0	3,1	10,0	0,8	1,2	15,8	2,0	10,9	40,8	69,5	18,2	
Польша	<b>43,2</b>	12,5	3,2	4,6	11,3	1,4	2,5	11,8	3,0	13,2	36,1	64,1	20,4	
Финляндия	<b>49,3</b>	13,4	3,0	2,6	9,5	0,6	0,8	14,2	2,2	12,0	41,4	69,8	19,1	
Португалия	<b>44,5</b>	15,3	2,9	4,3	9,7	1,1	-0,7	13,9	2,2	13,0	38,0	67,2	22,5	
Румыния	<b>37,6</b>	10,1	4,0	6,1	16,5	1,3	3,7	11,2	2,7	12,8	31,6	58,2	20,2	
Словения	<b>44,1</b>	11,6	3,2	3,6	10,7	1,8	2,0	13,8	3,6	13,8	35,8	67,1	18,4	
Словакия	<b>35,0</b>	10,6	3,7	6,3	14,3	2,0	1,7	19,7	2,6	10,0	28,9	61,1	20,6	
Швеция	<b>52,2</b>	14,2	2,9	2,7	9,4	0,8	1,3	13,2	1,9	13,0	40,6	68,8	19,7	
Великобритания	47,4	9,5	5,3	5,5	10,1	1,9	2,7	15,6	2,3	13,3	33,5	64,8	20,3	
Исландия	39,5	5,6	-	3,5	14,4	-	2,3	19,0	6,6	14,4	20,5	60,5	9,1	
Норвегия	40,4	10,9	4,0	2,2	9,2	1,5	1,5	16,8	2,7	13,1	38,4	71,0	17,1	
<b>Россия*</b>	<b>41,1</b>	<b>8,2</b>	<b>7,4</b>	<b>7,8</b>	<b>17,3</b>	<b>0,2</b>	<b>6,3</b>	<b>10,3</b>	<b>2,0</b>	<b>11,1</b>	<b>29,4</b>	<b>52,8</b>	<b>23,4</b>	

\* Данные по России за 2009 год.

Составлено автором на основе: Eurostat, Федеральная служба государственной статистики РФ [30–32].

Таким образом, объем и структура государственных расходов в российской экономике свидетельствуют о высокой степени бюрократизации государственного управления, низкой эффективности принимаемых решений с точки зрения достижения выявленных общественных предпочтений, 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 госрасходов, изучаемым в теории общественного выбора, в России добавляются обстоятельства, связанные с низким уровнем политических институтов и отсутствием развитого гражданского общества.

Совершенствование институциональной среды функционирования системы государственных финансов видится:

– в развитии конкурентного рынка государственных услуг;

– в установлении связи оценки бюрократического труда с результатами принимаемых решений;

– в развитии аудита государственных расходов;

– в формировании системы показателей эффективности госрасходов с точки зрения роста благосостояния общества;

– в выработке научно-обоснованных подходов к оптимизации масштабов и структуры государственных расходов с учетом текущей макроэкономической ситуации.

Именно этим вопросам, на взгляд автора, должны быть посвящены дальнейшие исследования.

### Литература

1. Масгрейв Ричард А., Масгрейв Пегги Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
2. Бьюкенен Дж. 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.: Нуреев Р.М. и др. / М.: «Таурус Альфа», 1997. – 560 с. С. 207-444.
3. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. – СПб.: «Экономическая школа», 2005. – 272 с.
4. Нисканен Вильям А. Бюрократы и политики // Вехи экономической мысли. Эконо-

мика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. Под общ. Ред. А.П. Заостровцева. – СПб.: Экономическая школа, 2004. – 568 с. С. 495-536.

5. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. / Под общей ред. д.э.н., проф. А.А. Аузана, 2005. – М.: ИНФРА-М. – 416 с.

6. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории / Пер. с англ. под ред. В.С. Катыкало, Н.П. Дроздовой. – СПб.: Издат. Дом Санкт-Петерб. гос. унта, 2005. – с. 702.

7. Полтерович В. Общество перманентного перераспределения: роль реформ // Общественные науки и современность. – 2005. – № 5. – С. 5-16.

8. Мау В. Экономическая политика: между кризисом и модернизацией // Вопросы экономики. – 2010. – № 2. – С. 4-25.

9. Ясин Е. Государство и экономика на этапе модернизации // Вопросы экономики. – 2006. – № 4. – С. 4-30.

10. Яковлев А.А. Государственный капитализм, коррупция и эффективность госаппарата // Общественные науки и современность. – 2010. – № 4. – С. 18-25.

11. Полищук Л.И. Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 28-44.

12. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя. Часть III. Российское государство / Под ред. Р.М. Нуреева. – М.: МОНФ, 2010. – 224 с.

13. Клейнер Г., Петросян Д. Взаимодействие государства и общества при формировании экономической политики // Общество и экономика. – 2005. – № 4. – С. 48-69.

14. Тамбовцев В.Л. Государство как инициатор развития гражданского общества // Общественные науки и современность. – 2007. – № 2. – С. 69-77.

15. Шаститко А., Овчинников М. Бюджетный процесс в стратегиях социально-экономического развития (постановка проблемы) // Вопросы экономики. – 2008. – № 3. – С. 134-151.

16. Садков В., Греков И. Об оптимальных размерах участия государства в экономике // Общество и экономика. 2006. № 11. С. 57-77.

17. Швецов Ю., Булаш О. Бюрократизация государства как тормоз социально-эконо-



мического развития // Вопросы экономики. – 2009. – № 9. – С. 146-152.

18. Швецов Ю. Бюджет как инструмент воспроизводства бюрократии в России // Вопросы экономики. – 2006. – №5. – С. 86-95.

19. Адрианов В. Бюрократия и государственная служба // Общество и экономика. – 2010. – № 9. – С. 27-65.

20. Бухвальд Е. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. – 2008. – № 9. – С. 70-83.

21. Швецов Ю. Эволюция российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 2005. – № 8. – С. 76 – 83.

22. Якобсон Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики. – 2006. – № 8. – С. 31-43.

23. Балтина А.М. Оценка эффективности расходов государственных (муниципальных) учреждений // Финансы и кредит. – 2011. – № 13. – С. 57-62.

24. Малкина М.Ю. Институциональный анализ системы госзаказа в современной России // Тетра еconomicus. – 2010. – Том 8. – № 1. С. 51-58.

25. Занадворов В.С., Колосницына М.Г. Экономическая теория государственных финансов – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 390 с.

26. Балацкий Е.В. Закон Вагнера, кривая

Арми–Рана и парадокс богатства // Общество и экономика. – 2010. – № 9. – С. 80-97.

27. Сочи – коррупция = ? Стоимость олимпийских объектов может быть ниже вполонину // Аргументы и факты on-line. 2009. 30 сентября. URL: <http://www.aif.ru/realty/article/29776>.

28. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/257.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/257.htm).

29. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_01/IssWWW.exe/Stg/d01/3-1-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_01/IssWWW.exe/Stg/d01/3-1-1.htm).

30. European commission. Eurostat. URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database).

31. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_01/IssWWW.exe/Stg/d01/3-1-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_01/IssWWW.exe/Stg/d01/3-1-1.htm).

32. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_11/IssWWW.exe/Stg/d2/23-03.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_11/IssWWW.exe/Stg/d2/23-03.htm).

33. Малкина М.Ю. Анализ особенностей взаимодействия государства и бизнеса в инновационном процессе // Экономический анализ: теория и практика. – 2011. – № 14. – С. 2-11.

Статья поступила в редакцию 30.06.2011

**С.Ю. БАРСУКОВА, д.с.н., профессор,**  
**Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики**

### **ДОКТРИНА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОЦЕНКА ЭКСПЕРТОВ**

В России в начале 2010 г. принята Доктрина продовольственной безопасности. Мало кто знает об этом. Еще меньше – о содержании документа, его основных идеях и контексте их формирования. Для российского образованного человека правилом хорошего тона считается уничижительное отношение к новациям власти. Но Доктрина формирует пространство возможностей, в которых будут отстраивать стратегии конкретные участники рынка - производители сырья, переработчики, экспортеры, импортеры. Наша задача – разобраться, как меняется (и меняется ли) аграрная политика страны в связи с принятием Доктрины. С этой целью мы опросили экспертов – бизнесменов, аграрных политиков, ученых.

#### **История вопроса**

Первые дискуссии по поводу продовольственной безопасности страны начались в начале 1990-х годов. Их инициаторами были коммунисты, акцентирующие внимание на негативных процессах в сельском хозяйстве, действительно сильно деградировавшем в этот период. Дискуссия 1990-х годов стимулировала законодворческую деятельность, и стали появляться документы, претендующие на утверждение Государственной Думой в статусе федерального закона. Однако будучи достаточно «левой» по составу депутатов, ГД не стала принимать этот закон. В ходе обсужде-

© С.Ю. Барсукова, 2011