

# ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

3-е издание, переработанное и дополненное

Под редакцией **Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной**

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением по образованию в области экономики, менеджмента, логистики и бизнес-информатики в качестве учебника для студентов, обучающихся по направлению 080100 «Экономика», а также «Менеджмент», «Бизнес-информатика» и специальности «Логистика»*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
**biblio-online.ru**

УДК 33  
ББК 65.5я73  
Э40

**Научное редактирование:**

**Якобсон Лев Ильич** — доктор экономических наук, профессор;  
**Колосницына Марина Григорьевна** — кандидат экономических наук, доцент.

**Рецензенты:**

*Рубинштейн А. Я.* — кандидат экономических наук, доктор философских наук, профессор, первый заместитель директора ИЭ РАН;  
*Синельников-Мурылев С. Г.* — доктор экономических наук, профессор, научный руководитель Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара.

Э40 **Экономика общественного сектора** : учебник для вузов / под ред. Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 558 с. — Серия : Бакалавр. Углубленный курс.

ISBN 978-5-9916-2581-4

В учебнике, написанном на основе курса, читаемого в НИУ ВШЭ, представлены основные разделы теории экономики общественного сектора: проблемы благосостояния и общественного выбора, налогообложения и программ государственных расходов; вопросы выбора направлений и форм государственного вмешательства в экономику и оценки их эффективности; проблемы бюджетного федерализма. Студент, недостаточно знакомый с экономической теорией, найдет в конце учебника приложение, где разъясняются основные микроэкономические понятия и инструменты, необходимые для усвоения материала. Каждая глава учебника завершается перечнем ключевых понятий, списком вопросов для проверки усвоения материала и библиографическим списком.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

*Для студентов бакалавриата и магистратуры, изучающих экономику, а также аспирантов и преподавателей.*

УДК 33  
ББК 65.5я73

ISBN 978-5-9916-2581-4

© Коллектив авторов, 2013  
© ООО «Издательство Юрайт», 2014

# Оглавление

|   |            |
|---|------------|
| Авторский коллектив .....   | 7          |
| От редакторов .....   | 8          |
| <b>Глава 1. Общественный сектор.....</b>  | <b>10</b>  |
| 1.1. Рынок и государство .....  | 10         |
| 1.2. Провалы рынка и меры государственного<br>вмешательства .....                 | 15         |
| 1.3. Организация с универсальным членством<br>и общественный сектор .....         | 23         |
| 1.4. Три сектора экономики .....  | 27         |
| 1.5. Государственная собственность<br>и государственные финансы .....             | 28         |
| 1.6. Экономика общественного сектора .....  | 33         |
| <i>Ключевые понятия</i> .....   | 35         |
| <i>Вопросы к главе</i> .....  | 35         |
| <b>Глава 2. Масштабы общественного сектора .....</b>                              | <b>36</b>  |
| 2.1. Как измерять общественный сектор? .....                                      | 36         |
| 2.2. Тенденции развития общественного сектора .....                               | 43         |
| 2.3. Причины роста государственного сектора<br>экономики в развитых странах ..... | 50         |
| <i>Ключевые понятия</i> .....   | 61         |
| <i>Вопросы к главе</i> .....  | 61         |
| <i>Литература</i> .....   | 61         |
| <b>Глава 3. Общественные блага и критерии эффективности.....</b>                  | <b>63</b>  |
| 3.1. Общественные блага.....  | 64         |
| 3.2. Дилемма «эффективность — справедливость».<br>Критерии эффективности.....     | 82         |
| 3.3. Функции общественного благосостояния .....                                   | 86         |
| 3.4. Издержки перераспределения .....   | 97         |
| 3.5. Принцип второго лучшего .....  | 100        |
| <i>Ключевые понятия</i> .....   | 105        |
| <i>Вопросы к главе</i> .....  | 106        |
| <i>Литература</i> .....   | 106        |
| <b>Глава 4. Общественный выбор .....</b>  | <b>108</b> |
| 4.1. Коллективный выбор .....   | 108        |

|                 |  |            |
|-----------------|--|------------|
| 4.2.            | Правило простого большинства .....                                     | 113        |
| 4.3.            | Теорема о медианном избирателе<br>и многомерные альтернативы .....     | 119        |
| 4.4.            | Характер решений и процедуры выбора .....                              | 124        |
| 4.5.            | Альтернативные правила принятия<br>коллективных решений .....          | 128        |
| 4.6.            | Теорема Эрроу о невозможности .....                                    | 130        |
| 4.7.            | Избиратели, политики, чиновники .....                                  | 135        |
| 4.8.            | Обмен голосами и группы специальных<br>интересов .....                 | 143        |
| 4.9.            | Бюрократия и неэффективность. Модель<br>Нисканена .....                | 154        |
| 4.10.           | Изъятия государства .....  | 158        |
|                 | <i>Ключевые понятия</i> .....  | 161        |
|                 | <i>Вопросы к главе</i> .....   | 162        |
|                 | <i>Литература</i> .....  | 162        |
| <b>Глава 5.</b> | <b>Основы теории налогов: налоговое бремя .....</b>                    | <b>164</b> |
| 5.1.            | Доходы государства .....   | 165        |
| 5.2.            | Критерии оценки налоговой системы .....                                | 173        |
| 5.3.            | Перемещение налогового бремени .....                                   | 195        |
|                 | <i>Ключевые понятия</i> .....  | 238        |
|                 | <i>Вопросы к главе</i> .....   | 238        |
|                 | <i>Литература</i> .....  | 240        |
| <b>Глава 6.</b> | <b>Основы теории налогов: оптимальное<br/>налогообложение .....</b>    | <b>242</b> |
| 6.1.            | Цели и ограничения налоговой политики .....                            | 242        |
| 6.2.            | Парето-оптимальные налоговые структуры .....                           | 245        |
| 6.3.            | Оптимизация косвенного налогообложения .....                           | 251        |
| 6.4.            | Оптимизация подоходного налога .....                                   | 259        |
| 6.5.            | Оптимизация потоварных и подоходных<br>налогов .....                   | 273        |
| 6.6.            | Проблемы уклонения от налогов .....                                    | 274        |
|                 | <i>Ключевые понятия</i> .....  | 291        |
|                 | <i>Вопросы к главе</i> .....   | 292        |
|                 | <i>Литература</i> .....  | 292        |
| <b>Глава 7.</b> | <b>Расходы государства .....</b>                                       | <b>295</b> |
| 7.1.            | Формы общественных расходов .....                                      | 295        |
| 7.2.            | Государственные расходы в Российской<br>Федерации .....                | 296        |
| 7.3.            | Сферы действия программ общественных<br>расходов .....                 | 298        |
| 7.4.            | Перемещение выгод и искажающее действие<br>общественных расходов ..... | 300        |

|                  |   |            |
|------------------|---|------------|
| 7.5.             | Взаимозависимые полезности и социальная<br>помощь .....                               | 309        |
| 7.6.             | Общественное страхование.....   | 314        |
|                  | <i>Ключевые понятия</i> .....   | 326        |
|                  | <i>Вопросы к главе</i> .....  | 326        |
|                  | <i>Литература</i> .....   | 327        |
| <b>Глава 8.</b>  | <b>Оценка эффективности общественных расходов .....</b>                               | <b>329</b> |
| 8.1.             | Оценка затрат и результатов в частном<br>и общественном секторах.....                 | 329        |
| 8.2.             | Критерии и виды анализа затрат и результатов ....                                     | 332        |
| 8.3.             | Реальные и денежные экстерналии.....  | 338        |
| 8.4.             | Оценка выгод от проекта в денежном<br>выражении .....                                 | 339        |
| 8.5.             | Оценка издержек от проекта в денежном<br>выражении .....                              | 344        |
| 8.6.             | Общественная норма дисконтирования .....  | 347        |
| 8.7.             | Учет риска .....  | 349        |
| 8.8.             | Анализ издержек и выгод и проблемы<br>перераспределения .....                         | 352        |
|                  | <i>Ключевые понятия</i> .....   | 353        |
|                  | <i>Вопросы к главе</i> .....  | 353        |
|                  | <i>Литература</i> .....   | 354        |
| <b>Глава 9.</b>  | <b>Финансирование и производство товаров и услуг<br/>в общественном секторе .....</b> | <b>355</b> |
| 9.1.             | Общественные расходы и производство<br>в государственном секторе.....                 | 355        |
| 9.2.             | Производство и перераспределение.....   | 358        |
| 9.3.             | Приватизация.....   | 361        |
| 9.4.             | Контрактация .....  | 372        |
| 9.5.             | Квазирынки.....   | 378        |
| 9.6.             | Типы организаций .....  | 380        |
| 9.7.             | Партнерство государственного и частного<br>секторов.....                              | 383        |
|                  | <i>Ключевые понятия</i> .....   | 390        |
|                  | <i>Вопросы к главе</i> .....  | 391        |
|                  | <i>Литература</i> .....   | 392        |
| <b>Глава 10.</b> | <b>Введение в экономику отраслей общественного<br/>сектора.....</b>                   | <b>393</b> |
| 10.1.            | Образование.....  | 393        |
| 10.2.            | Наука .....   | 409        |
| 10.3.            | Здравоохранение .....   | 429        |
| 10.4.            | Экономика жилья.....  | 447        |

|   |            |
|---|------------|
| <i>Ключевые понятия</i> .....   | 464        |
| <i>Вопросы к главе</i> .....  | 464        |
| <i>Литература</i> .....   | 465        |
| <b>Глава 11. Бюджетный федерализм</b> .....   | <b>469</b> |
| 11.1. Управленческая децентрализация<br>и экономический федерализм .....  | 471        |
| 11.2. Федерализм и функции государственных<br>финансов .....  | 474        |
| 11.3. Теорема о децентрализации .....   | 477        |
| 11.4. Гипотеза Тибу .....   | 480        |
| 11.5. Численность населения и масштабы<br>производства локальных общественных благ .....  | 486        |
| 11.6. Расходы субфедеральных бюджетов .....   | 489        |
| 11.7. Доходы субфедеральных бюджетов .....  | 494        |
| 11.8. Налог на недвижимость как источник<br>самостоятельности местных бюджетов .....  | 498        |
| 11.9. Межбюджетные трансферты .....   | 500        |
| 11.10. Эффект «липучки» .....   | 511        |
| 11.11. «Федерализм, сохраняющий рынок» .....  | 512        |
| 11.12. Федерализм и жесткие бюджетные ограничения   | 515        |
| 11.13. Проблемы построения бюджетного<br>федерализма в России .....   | 520        |
| <i>Ключевые понятия</i> .....   | 525        |
| <i>Вопросы к главе</i> .....  | 525        |
| <i>Литература</i> .....   | 526        |
| <i>Приложение 11.1. Реализация стабилизационной функции<br/>на субфедеральном уровне</i> .....  | 529        |
| <i>Приложение 11.2. Оптимальный размер территориального<br/>образования и оптимальный уровень поставки локального<br/>общественного блага: аналитическая модель</i> ..... | 530        |
| <b>Микроэкономическое приложение</b> .....  | <b>534</b> |
| <i>П1. Анализ индивидуального выбора</i> .....  | 534        |
| <i>П2. Общественные блага и условие Самуэльсона</i> .....   | 544        |
| <i>П3. Кривая достижимых полезностей</i> .....  | 548        |
| <i>П4. Налоги и DWL</i> .....   | 550        |
| <i>П5. Чистая приведенная стоимость</i> .....   | 557        |

## Авторский коллектив

**Якобсон Л. И.** — доктор экономических наук, профессор, первый проректор НИУ «Высшая школа экономики» — главы 1, 3—6, 8 (гл. 5, 6, 8 совместно с Ракутой Н. В.), 9 (совместно с Засимовой Л. С. и Ракутой Н. В.), 11 (совместно с Головановой Н. В.), научное редактирование (совместно с Колосницыной М. Г.);

**Колосницына М. Г.** — кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — главы 4, 6, научное редактирование (совместно с Якобсоном Л. И.);

**Голованова Н. В.** — преподаватель кафедры государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — глава 11 (совместно с Якобсоном Л. И. и Хоркиной Н. А.);

**Засимова Л. С.** — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — главы 2, 7, 9 (совместно с Якобсоном Л. И. и Ракутой Н. В.), 10 (совместно с Хоркиной Н. А. и Ракутой Н. В.);

**Ракута Н. В.** — старший преподаватель кафедры государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — главы 3, 5, 6, 8 (гл. 5, 6, 8 совместно с Якобсоном Л. И.), 9 (совместно с Якобсоном Л. И. и Засимовой Л. С.), 10 (совместно с Засимовой Л. С. и Хоркиной Н. А.), Микроэкономическое приложение;

**Хоркина Н. А.** — кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — главы 10 (совместно с Засимовой Л. С. и Ракутой Н. В.), 11 (совместно с Якобсоном Л. И. и Головановой Н. В.).

## От редакторов

Эта книга — учебник для студентов, изучающих современную экономическую науку, прежде всего тех, кто интересуется экономической теорией, финансами, вопросами государственного регулирования экономики и государственного управления. Экономика общественного сектора давно и прочно заняла свое место в ряду других курсов, которые традиционно преподаются в зарубежных университетах. В учебных планах российских вузов эта дисциплина до сих пор, к сожалению, встречается редко, и лишь с 2011 г. она вошла в состав Федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) третьего поколения по направлению «Экономика». Безусловно, с появлением новой дисциплины в основной образовательной программе подготовки бакалавра экономики появится необходимость в соответствующей литературе. Мы надеемся, что наш учебник будет полезен как студентам, приступающим к изучению данного предмета, так и преподавателям, которым предстоит читать такой курс.

Учебник отражает почти 20-летний опыт преподавания экономики общественного сектора студентам Высшей школы экономики, а также исследовательский опыт авторов. Еще в 1994 г. в НИУ ВШЭ была создана кафедра государственного управления и экономики общественного сектора, и началось преподавание курса. В 2000 г. вышел в свет учебник Л. И. Якобсона «Государственный сектор рыночной экономики: экономическая теория и политика», которым мы пользовались все эти годы. С течением времени, естественно, возникла потребность в пересмотре содержания книги, а развитие кафедры позволило расширить круг авторов. Так возник учебник, который мы теперь предлагаем вашему вниманию. Сохраняя преемственность с предыдущим, он, вместе с тем, не является всего лишь его обновленным изданием. Некоторые главы были написаны заново, другие расширены и дополнены новыми данными, в том числе результатами эмпирических исследований. В ходе работы над текстом этого учебника мы рассчитывали на более подготовленного читателя, чем тот, которому адресовалась прежняя книга, полагая, что сегодня студенты вузов экономического профиля уже достаточно хорошо знакомы с микроэкономической теорией (в объеме стандартного курса промежуточного уровня).



Вместе с тем, для тех, кто чувствует себя не вполне уверенно в этой области, предусмотрено микроэкономическое приложение в конце учебника.

Авторы благодарны А. Я. Рубинштейну, прочитавшему учебник в рукописи и предложившему важные рекомендации по ее доработке, а также коллегам из НИУ ВШЭ за ценные советы, а своим семьям — за моральную поддержку. Отдельная благодарность Элле Николаевне Рычковой за большую помощь в работе над текстом.

Л. И. Якобсон,  
М. Г. Колосницына

Глава знакомит с предметом экономики общественного сектора.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

**знать**

- особенности трех секторов рыночной экономики, специфику государственной собственности и государственных финансов;
- основные вехи становления экономики общественного сектора как научной дисциплины;

**уметь**

- идентифицировать конкретные провалы рынка и формы экономической активности государства;

**владеть**

- простейшими навыками оценки адекватности экономических действий государства характеру решаемых с их помощью задач.
- 

## **1.1. Рынок и государство**

Доминирующее положение в рыночной экономике занимает частный сектор. Многочисленные фирмы, стремясь уловить спрос множества потребителей, предлагают товары и услуги, причем каждая действует автономно, руководствуясь интересами своих собственников. Роль координатора экономических процессов не персонифицирована,

ее выполняет рынок за счет того, что складывающиеся на нем цены в концентрированном виде содержат ключевую информацию о текущих условиях производства и потребления. Частные лица и фирмы действуют согласованно постольку, поскольку воспринимают и рационально используют одну и ту же информацию, что, в принципе, позволяет достигать Парето-улучшений<sup>1</sup>.

Соответственно, субъекты рынка взаимодействуют по большей части косвенно и неосознанно, внося вклад в формирование спроса и предложения и, таким образом, влияя на движение цен, которое, в свою очередь, определяет их поведение. Непосредственное же и осознанное взаимодействие происходит в форме рыночных сделок, в которые вступают *добровольно* в тех случаях, когда сделка представляется *выгодной* всем ее участникам. В результате домохозяйство или предприятие достигает такой аллокации<sup>2</sup> своих ресурсов, которая в наибольшей степени отвечает его предпочтениям при данных обстоятельствах (эти обстоятельства отражают, в том числе, предпочтения других субъектов рынка).

Однако не все взаимодействия в рыночной экономике имеют добровольный характер. Простейшим примером служит уплата налогов. Отсутствие добровольности, т.е. *принуждение*, означает, что некоторые из технически осуществимых вариантов поведения, воспринимаемых индивидом в качестве выгодных, оказываются недоступными. Более того, принуждение, не ограничиваясь запретами на желательные действия, зачастую включает *императивное побуждение* к действиям нежелательным. Следовательно, в экономическом смысле принуждение представляет собой вмешательство в аллокационное поведение индивидов и фирм, что, вообще говоря, ограничивает спектр достижимых Парето-улучшений. Если принудительно исключается аллокационная ситуация, которая была бы выбрана в условиях добровольного взаимодействия, то, при прочих равных условиях, налицо потери эффективности. Если же принуждение «отсекает» те варианты, которые и без него не были бы добровольно выбраны, оно бессмысленно.

Таким образом, эффективное функционирование экономики на первый взгляд несовместимо с использованием принуждения.

---

<sup>1</sup> Напомним, что Парето-улучшениями называются такие изменения экономической ситуации, при которых, по сравнению с предшествовавшим состоянием, никто не проигрывает и хотя бы некоторые участники экономической жизни повышают свое благосостояние. Парето-эффективным является состояние, в котором уже реализованы все имевшиеся ранее возможности Парето-улучшений.

<sup>2</sup> Аллокацией ресурсов называется выбор конкретных направлений и способов их использования, например, расходования средств на потребление либо накопление, а в рамках того и другого — на покупку неких товаров или вложения в некие активы. Понятие аллокации применимо к любым ресурсам, т.е. всему, чем субъект обладает в ограниченном количестве и что допускает альтернативные варианты использования. Так, для рабочего времени актом аллокации является выбор места работы, а для свободного времени — выбор способа его проведения.

Между тем именно *узаконенная способность к принуждению* (иными словами, власть, право налагать обязательства) составляет с точки зрения экономической теории *определяющую особенность государства*, подобно тому как добровольность взаимодействия характеризует рынок. Следовательно, государственное вмешательство в экономические процессы требует специального объяснения и, в некотором смысле, оправдания.

Объяснение может состоять в том, что отдельные индивиды используют власть, чтобы перераспределить в свою пользу, что им не принадлежало. Подобные действия, разумеется, блокируют потенциальные Парето-улучшения, но выгодны тем, кто осуществляет принуждение. Таков экономический смысл функционирования деспотического государства, которому адекватна авторитарная политическая организация.

Однако использование права принуждения характерно и для демократического государства, претендующего на то, чтобы служить интересам всех или, по крайней мере, большинства своих граждан. Может ли ограничение спектра доступных субъекту аллокационных действий быть этому субъекту выгодно? Да, если запрет на некоторые из них делает достижимыми другие действия, более ценные для субъекта. То, что *запрет способен открывать новые возможности*, выглядит парадоксом. Если нечто принципиально осуществимо и желательно, почему не воспользоваться этим без принуждения? Ответ связан с важной особенностью принуждения в *демократическом правовом государстве*: оно предполагает *равенство перед законом*. Ограничение спектра возможностей нередко выгодно индивиду, если результаты аллокации его ресурсов зависят от действий других индивидов и если ограничение относится, в том числе, к его фактическим или потенциальным партнерам. Выигрыш связан прежде всего с обеспечением *предсказуемости* и решением *проблемы безбилетника*.

Так, государство принуждает участников сделок выполнять принимаемые на себя обязательства. Например, опасаясь конфликта с законом, должник вынужден независимо от своего желания расплачиваться с кредитором. Но отсутствие принуждения к выплате долга затруднило бы получение кредита у кого-либо, кроме близких знакомых. Введение законного принуждения *на равных для всех основаниях* оказывается Парето-улучшением по сравнению с ситуацией, когда кредит базируется исключительно на доверии между отдельными частными лицами.

Данный, по сути, банальный пример позволяет пояснить важное обстоятельство, которое нередко упускается из виду. В литературе по экономике общественного сектора, будь то учебные пособия или научные публикации, чаще всего *молчаливо* предполагается, что равенство граждан перед законом не только провозглашается, но и обеспечивается на практике. Это допущение, как правило, без специальных оговорок присутствует и в последующих главах учебника.

Однако в той мере, в какой действительность расходится с данным допущением, многие положения экономики общественного сектора (особенно простейшие, отражаемые в учебных курсах) подлежат некоторой корректировке. Наиболее очевидный ее аспект: при прочих равных условиях, чем значительнее расхождение, тем, как правило, меньше преимущества государственного вмешательства и больше связанные с ним издержки. Это в определенной степени верно, даже если равенство перед законом формально не нарушается, но отдельные группы, используя особенности институтов государства, способны создавать для себя экономические преимущества на основе политических решений<sup>1</sup>.

Вернувшись к роли государства как гаранта соблюдения условий кредитных и иных сделок, следует отметить, что выполнение данной роли — частный случай функции государства по *обеспечению прав собственности*. В самом деле, чтобы сделка могла быть заключена, участники должны прежде всего признавать права друг друга на обмениваемые объекты (товары и деньги). Сама же рыночная сделка есть не что иное, как взаимная передача прав на эти объекты. Если права собственности четко не определены и не защищены принуждающей силой государства, регулярная экономическая деятельность невозможна. Конфликты между претендентами на использование одних и тех же ресурсов разрешались бы в конечном счете с помощью спонтанно возникающего насилия. Таким образом, реальной альтернативой принуждения, применяемого на основе правил (законов) и сосредоточенного в руках общепризнанных властных структур, выступает принуждение хаотичное, непредсказуемое и общепотребимое во взаимоотношениях частных лиц.

*Монополизация способности к принуждению* за счет придания ей формы государственной власти дает огромный выигрыш с точки зрения экономической эффективности по сравнению с ситуацией, когда господствует «право сильного». Поэтому даже деспотическое государство, непосредственно обслуживающее интересы правителя, способствует экономическому развитию в той мере, в какой оно упорядочивает хозяйственную жизнь.

На основе сказанного можно сформулировать несколько тезисов, которые целесообразно иметь в виду при изучении экономики общественного сектора. С точки зрения экономической теории, государство представляет собой форму *организации легитимного принуждения*. Принуждение — это прежде всего *ограничение доступа к некоторым экономическим возможностям*, способным, в принципе, приносить выгоды тем или иным индивидам. Использование

---

<sup>1</sup> Причины, по которым подобные ситуации регулярно складываются даже при вполне демократическом устройстве государства и соблюдении законности, будут показаны в гл. 4.

принуждения оправданно, только когда отказ от одних возможностей открывает доступ к другим, более значимым с точки зрения индивидуального или общественного благосостояния. Если принуждение необходимо, то его следует *минимизировать*, во-первых, обеспечивая его недоступность для всех, кроме законных носителей государственной власти, и, во-вторых, «отсекая» лишь те возможности, которые непосредственно признаются неприемлемыми. Разного рода несовершенства государственного устройства зачастую оборачиваются не только неточной нацеленностью конкретных государственных вмешательств, но и их общей *избыточностью*.

Усилия государства по обеспечению прав собственности создают общие *предпосылки* добровольного взаимодействия субъектов рынка. Наряду с этим государство обычно вносит *коррективы* в протекающие на рынках процессы и их результаты. Для демократического государства корректирующее вмешательство приемлемо в первую очередь, если оно способствует Парето-улучшениям. Свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето-эффективности в ситуациях провалов рынка, о которых речь пойдет в следующем параграфе. Поскольку компенсация провалов рынка ведет к Парето-улучшению (мы пока оставляем в стороне издержки, связанные с государственным вмешательством), то соответствующие меры экономической политики могут быть поддержаны всеми гражданами. Однако опыт показывает, что политические решения обычно имеют как сторонников, так и противников. Если отвлечься на данном этапе от проблемы различий в информированности лиц, оценивающих решения, следует сделать вывод о том, что реальная экономическая политика не сводится к обеспечению Парето-улучшений, иными словами, к преодолению провалов рынка. Мера, приносящая выгоды одной части населения, не отвечает интересам другой, что и вызывает несхожие оценки. Подобные меры имеют *перераспределительный* характер, даже если речь не идет непосредственно об изъятии части дохода одной группы в пользу другой. Ниже будет показано, что перераспределение нередко касается не только уже полученных результатов экономической деятельности, но и ее пока не реализованных возможностей, а выгоды и потери могут иметь, в том числе, нематериальный характер.

Принудительное перераспределение совместимо с демократией, поскольку обычное ее понимание не предполагает единогласного принятия решений. В современном обществе приемлемым признается использование государственной власти политическими силами, заручившимися поддержкой не всех избирателей, а только их большинства, нередко относительного. Соперничество политических сил на выборах всегда в той или иной мере связано с конкуренцией их электоратов в доступе к ограниченным возможностям, которыми располагает общество в целом. Соответственно, смысл победы на выборах

означает в экономическом плане завоевание законных преимуществ в такой конкуренции. Реализация этих преимуществ суть перераспределение неких материальных или нематериальных ресурсов. При всей общераспространенности подобной практики она требует специального осмысления на основе критериев, которые будут введены в гл. 3. В связи с этим перераспределительные аспекты деятельности государства в первых двух главах не рассматриваются, за исключением особо оговариваемых случаев.

## 1.2. Провалы рынка и меры государственного вмешательства

*Провал (несовершенство, изъян) рынка* — это такая экономическая ситуация, в которой *рациональное* поведение людей, *адекватно* реагирующих на порождаемую рынком информацию, не обеспечивает достижения Парето-эффективной аллокации ресурсов. Иными словами, речь идет не о субъективных ошибках участников рынка, а о *сбоях механизма координации*, роль которого, в принципе, выполняет рынок. Традиционная классификация провалов рынка включает монополию и монопсонию, недостаток и асимметрию информации, а также внешние эффекты (экстерналии). Напомним их особенности.

В условиях *монополии* фирма не приспособливается к стихийно складывающимся на рынке ценам, а выбирает наиболее выгодное для себя сочетание цены и объема выпуска (продаж). Равновесие достигается при равенстве предельного дохода предельным издержкам, причем цена превышает величину предельного дохода и, следовательно, предельных издержек. При прочих равных условиях монопольная цена превосходит цену совершенной конкуренции, а объем продаж (выпуска) монополии не достигает уровня, который имел бы место при наличии совершенной конкуренции. В результате общество в целом несет потери, поскольку суммарный излишек потребителей и производителей в конкурентной ситуации больше, чем когда цену диктует монополия. Строго говоря, потери данного типа имеют место не только при наличии монополии, но и при монопсонии или олигополии, вообще всегда, когда кто-либо из участников рынка обладает *рыночной властью*.

Принято различать ситуативную, естественную и легальную (правовую) монополии. Все они предполагают ограниченный вход на соответствующий рынок. В первом случае ограничение заключается в недоступности для конкурентов отдельных условий производства в силу концентрации собственности, во втором — в потенциальной неэффективности действий конкурентов при формально свободном доступе в отрасль, а в третьем — в запретах, налагаемых государством.

*Ситуативная монополия* основана на исключительном доступе к ресурсу, критически необходимому для производства блага, рынок которого монополизирован. Так, рыночная власть может обеспечиваться правами собственности на уникальные месторождения полезных ископаемых, специфические производственные мощности или ключевые элементы инфраструктуры. Зачастую государство способно справиться с проблемой ситуативной монополии, непосредственно используя право принуждения. Так, корпорация, сосредоточившая в своих руках все мощности по производству определенного товара, может быть разделена на основе антимонопольного законодательства.

Однако принудительное разделение или предотвращение слияний оправданы, только если отсутствует существенная *экономика на масштабе*, которая создает основу для возникновения *естественной монополии*. При наличии экономии на масштабе оптимальный объем производства отдельной фирмы может достигать или даже превышать объем рынка. При таких обстоятельствах разделение фирмы-монополиста способно вести к потерям эффективности, поскольку утрата преимуществ, связанных с концентрацией производства, приведет к росту издержек в расчете на единицу продукции (услуги). В итоге разрушение монополии с большой вероятностью повлечет не снижение, а повышение цены.

Например, водопровод в городе, как правило, имеет смысл эксплуатировать какой-либо одной организации. Ее разделение на фирмы, ответственные за отдельные районы города, могло бы привести только к возникновению локальных монополий. Если же противостояние монополии выразилось бы в создании параллельных систем водоснабжения, принадлежащих различным фирмам, то имел бы место неоправданный рост издержек.

Технический прогресс в ряде случаев создает предпосылки преодоления естественной монополии, как это имело место, например, в сфере телефонной связи (важную роль в данном случае сыграло, в частности, появление сотовых телефонов и интернет-телефонии). Подчас удается открыть дорогу конкуренции за счет организационных инноваций. Так, во многих странах железнодорожные компании конкурируют между собой, используя свой подвижной состав на одних и тех же путях на основе общего расписания. Однако естественная монополия остается распространенным экономическим феноменом.

При наличии и этого и других провалов рынка существует только одна альтернатива: либо *смириться с потерями эффективности*, либо *принудительно исключить некоторые из вариантов аллокации ресурсов*, достижимых на основе добровольного взаимодействия и потенциально привлекательных для его участников.

В самом деле, именно потому, что принуждение — единственная альтернатива добровольности, его применение — единственная



альтернатива свободному действию рыночных сил. Если исключить незаконное хаотичное принуждение со стороны частных лиц, то, по сути, на все аспекты экономической жизни проецируется выбор: либо «невидимая рука рынка», либо «видимая рука государства». На практике выбор не прост, даже когда имеется существенный провал рынка. Ведь нет гарантии, что «видимая рука» способна действовать лучше «невидимой». Однако чтобы пояснить, как преодолеваются провалы рынка, имеет смысл временно оставить в стороне потери, к которым способны привести вмешательства государства.

Имея дело с монополизированными рынками, в том числе с естественными монополиями, государство обычно прибегает к регулятивным мерам, в частности к *регулированию цен*, иными словами, к принудительному исключению не устраивающих его вариантов рыночного равновесия. Наряду с этим возможна принудительная *корректировка условий доступа* на рынок. В сущности, именно она имеет место при законодательном запрете монополизации.

Корректировка может выражаться не только в искусственном *расширении доступа* (например, за счет предотвращения ситуативной монополии), но и в его *ограничении*. Последнее имеет место, когда в сфере, которая в силу технических особенностей носит характер естественной монополии, воспрещается деятельность организаций, ориентирующихся на получение прибыли. Чаще всего при этом государственные или муниципальные органы сами непосредственно монополизируют соответствующие виды деятельности, например оказание коммунальных услуг и эксплуатацию коммуникационных сетей. Таким образом, реакцией на естественную монополию становится *участие государства в производстве*. В ряде случаев естественные монополии передаются негосударственным некоммерческим организациям (обычно в сочетании с регулированием цен).

Вместе с тем встречаются случаи, когда государство целенаправленно способствует установлению монополии. Речь идет о наделении отдельных лиц или организаций *исключительными правами* в сфере производства определенных товаров или услуг. Обладание такого рода исключительным правом обуславливает *легальную монополию*. Примером служит монополия, достигаемая за счет патентования изобретений. Тем, кто не обладает правом, оформленным законным образом, государство закрывает доступ к производству запатентованного продукта. Объектами легальной монополии могут быть также экспорт, импорт, продажа каких-либо товаров на внутреннем рынке, например винная монополия, и др.

Установление легальной монополии оправдывается поиском своего рода меньшего из зол. Всякая монополия, при прочих равных условиях, нежелательна. Однако если речь идет о патентовании, она может быть необходима, чтобы обеспечить стимулы

для инновационной деятельности. Патент позволяет извлекать выгоды из изобретения, и именно эти выгоды оправдывают затраты сил и средств на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Вместе с тем, поскольку никакая монополия не безобидна, политика государства, как правило, предусматривает ликвидацию исключительных прав патентовладельцев по прошествии некоторого времени. Это позволяет постепенно открывать доступ к нововведениям. Например, в США срок действия патентов ограничивается 17 годами. Российским законодательством установлен срок патентов на изобретения в 20 лет.

Впрочем, в силу причин, которые будут подробно рассматриваться в гл. 4, нередко имеют место избыточное предоставление государством исключительных прав и распространение легальных монополий за оптимальные пределы.

Классические примеры *асимметрии информации* дает сфера здравоохранения. Пациент, обращаясь к врачу, вынужден полагаться на него в постановке диагноза и выборе методов лечения. Иными словами, потребитель услуги не имеет возможности контролировать производителя. Если бы производители руководствовались только принципом личной выгоды и в той или иной мере не несли ответственности за неадекватное лечение (а законная ответственность может быть гарантирована главным образом с помощью и при посредстве государства), широкое распространение получили бы наиболее дорогие и не всегда наиболее эффективные варианты медицинской помощи.

Асимметрия информации дает о себе знать и во многих других областях экономической деятельности. Обратимся, например, к сфере образования и предположим, что она состоит исключительно из конкурирующих предприятий, борющихся за максимизацию прибыли. В этой сфере, как и в ряде других отраслей услуг, потребитель вынужден выбирать производителя прежде, чем реальная услуга будет оказана. Точная оценка услуг, которые еще не оказаны, разумеется, не представляется возможной. Оценка строится на основе предположений, базирующихся на прежнем опыте.

Проблема информационной асимметрии до некоторой степени решается на основе учета *репутации*. Однако в наиболее сложных ситуациях и жизненно важных обстоятельствах полезным оказывается вмешательство государства. Оно может приобретать различные формы. Одна из форм — *лицензирование* как обязательное условие занятия тем или иным видом деятельности. Для получения лицензии обычно требуется документальное подтверждение профессиональных навыков, наличия необходимых ресурсов, а в ряде случаев и выполнение других условий. В предельном случае государство выбирает одного наиболее надежного, с точки зрения государственных органов, участника рынка. В результате возникает легальная монополия

со свойственными ей рисками невысокой эффективности, которые, однако, в конкретной ситуации могут оказаться менее значимыми, чем риски, обусловленные информационной асимметрией.

Возможно также прямое участие государства в производстве продукции и оказании услуг, с которыми связана существенная информационная асимметрия. Наряду с этим государство нередко становится собственником естественных монополий. Предполагается, что государственные органы, в отличие от частных собственников, склонны действовать в интересах потребителей, пренебрегая выгодами, которые могли бы получить, эксплуатируя провалы рынка. В каждом конкретном случае эффективность национализации, разумеется, зависит от того, насколько данное предположение оправдывается на практике.

Наконец, в ряде случаев действенными инструментами, позволяющими блокировать последствия информационной асимметрии, являются разнообразные виды государственного контроля за производством и сбытом таких товаров и услуг.

Не только асимметричное распределение, но и недостаток информации у всех потенциальных участников сделок порождает неэффективность. Отсутствие достаточной информации может блокировать взаимодействие, результатом чего становится *неполнота рынков*, которая наиболее наглядно проявляется в финансовой сфере. В самом деле, идеальная модель функционирования рыночной экономики предполагает, что существуют рынки для всего, что имеет экономическую ценность. В частности, максимально эффективное функционирование рынка капитала теоретически возможно при наличии рынков всех будущих благ и страхования от всех видов риска. На практике действительно функционируют фьючерсные рынки, но на них обращаются лишь отдельные товары и ценные бумаги, причем сроки, на которые заключаются сделки, ограничены. Эти рынки отнюдь не являются всеохватывающими и совершенными, поскольку долгосрочные изменения не поддаются надежному прогнозированию.

Государство не в состоянии полностью преодолеть общий недостаток информации. Однако оно способно *распределять риски* между гражданами в такой степени, которая недоступна частным инвесторам. Это достигается, например, когда средства, принудительно собранные в форме налогов, используются для страхования вкладов или финансирования крупных сверхдолгосрочных проектов. Перспективы успеха подобных проектов зачастую недостаточно ясны, чтобы реализовывать их исключительно на базе частной инициативы. Однако проект может иметь критическое значение для желательных структурных сдвигов в экономике. Финансирование (или софинансирование) проекта со стороны государства, разумеется, не гарантирует его успешности; экономический смысл этой меры — принудительно