

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Рассматриваются проблемы взаимодействия независимого консультанта с органами государственной власти при оказании услуг по совершенствованию экономической политики. Обсуждаются некоторые проблемы, связанные с особенностями государства и его структур как потребителя услуг консалтинга. Выявлены риски, которые несет консультант.

Ключевые слова: экономическое консультирование, функции государства, государственный сектор, экономическая политика, цели и инструменты, социализм, репутация.

Отношения между политиком и консультантом

Считается, что консультант не должен определять цели политики, а его рекомендации касаются только средств и инструментов достижения целей. Это относится как к государственным, региональным или муниципальным организациям, так и к частным предприятиям. Хотя с точки зрения технологии консультирование практически тождественно аналитике и в определенной степени включает прогнозирование, его следует выделить в особый тип прикладных работ. Для экономиста консультирование уже достаточно давно превратилось в отдельную профессию, требующую специальных знаний и компетенций, а консалтинг стал большим бизнесом.

В самом общем виде консультант помогает руководителю наилучшим образом достичь намеченных целей. Возникает естественный вопрос о том, почему государственные органы власти и бизнес нуждаются в услугах консультантов, хотя и располагают собственным штатом специалистов. Очевидно, что сотрудники организации лучше знают существующую систему управления и положение дел, будь то в ведомстве или фирме, владеют необходимой информацией и знают собственное поле деятельности лучше, чем специалисты из «внешних» организаций.

В качестве объяснения можно высказать ряд гипотез. Прежде всего, к услугам внешнего консультанта прибегают тогда, когда руководители недовольны положением дел и хотели бы радикальных изменений. Но при этом они сомневаются в том, что собственные сотрудники смогут сформулировать достаточно эффективные предложения, поскольку в большей степени заинтересованы в стабильности собственного положения в иерархии управления и / или карьерном росте, нежели в развитии организации. Они могут опасаться радикальных перемен, которые могут создать угрозу их нынешнему положению или, по крайней мере, повысить степень неопределенности в этой области. Штатные руководители редко сомневаются в эффективности собственной работы и деятельности своих подразделений.

Часто руководители искренне верят в то, что консультант хорошо знаком с достижениями мировой науки и лучшей практики в своей области и может обогатить консультируемую структуру или организацию этими сокровенными знаниями¹. Сюда же относится и широко распространенное убеждение, что любые проблемы имеют решение, и всегда найдутся специалисты, способные это решение найти.

Иногда руководители, особенно политики, при выборе консультанта ориентируются в основном на его имидж, поскольку вне зависимости от их намерений следовать его рекомендациям в дальнейшем хотели бы дополнительно обосновать и подкрепить свои будущие решения авторитетом видных ученых и уважаемых фирм. Сам факт сотрудничества с такими специалистами и организациями может рассматриваться как некое достижение, которое повышает самооценку руководителей и их значимость в глазах начальства, коллег и партнеров. Встречаются и такие руководители, которые рассматривают консультации как способ обновить свой словарный запас, познакомиться с новой терминологией, что в бюрократических организациях часто становится синонимом новых идей.

В некоторых случаях решение нанять консультанта фактически принимает вышестоящее начальство, а руководитель вынужден заключать контракт с консультантом под угрозой разного рода санкций.

Иногда руководители интуитивно чувствуют надвигающуюся угрозу для вверенной им организации и хотели бы получить больше информации для оценки реальности угроз и структуры рисков. При этом они обычно убеждены, что основные проблемы исходят из внешней среды организации и бывают неприятно удивлены, если консультант придет к выводу, что наиболее серьезные угрозы для организации, ее нынешние и будущие проблемы исходят из системы управления и организации процессов внутри консультируемой структуры. Поэтому опытный консультант при подготовке рекомендаций по преобразованию внутренней среды в большей степени делает упор на необходимость принятия рекомендуемых мероприятий исходя из внешних вызовов и угроз, а не очевидных для него внутренних проблем организации и дефектов системы управления.

Самая большая проблема в экономическом консультировании состоит в том, чтобы сохранять дистанцию с заказчиком, т. е. с теми руководителями, иногда очень высокого ранга, которые нуждаются в консультациях по интересующим их вопросам. При длительном общении существует опасность рассматривать их проблемы, как свои собственные, но при этом консультант может не располагать всей необходимой информацией и формально не несет ответственности за принимаемые решения. Но фактически в публичной политике провалы в результате реализации неудачных решений часто списывают на консультантов и объясняют их (консультантов) некомпетентностью или ангажированностью². Репутационные риски для консультанта существуют всегда.

Поэтому бесполезно постоянно помнить о том, что представляет собой тот субъект, которого предполагается консультировать. Это относится как к организации, так и личности. Мы уже отмечали, что цели политики не должен определять консультант. Но в чем же он может быть полезен? Прежде всего, консультант может помочь разложить цели на управленческие задачи и показать, что их последовательное решение приведет к достижению заявленной цели. Формулировка задач может не понравиться, и тогда консультант предлагает альтернативную схему действий. Вероятно, после этого цель будет скорректирована. Но возможно, будет принято положительное решение, и начнется разработка соответствующих планов и программ. Желательно, чтобы сам консультант был хорошо с ними знаком, но не участвовал бы в их разработке. В этом случае он смог бы сохранить объективность и предупредить об угрозах и рисках, которые могут возникнуть в процессе выполнения планов или программ³.

¹ Заметим, что именно это утверждают консультанты и в качестве подтверждения приводят список своих бывших клиентов.

² Смена правительства и / или смена политики обычно сопровождается сменой консультантов. См.: Куликов С., Сергеев М. Власть меняет экономические мозги. URL: http://www.ng.ru/economics/2012-05-29/1_brain.html

³ В современной России практически все органы власти сформировали экспертно-консультационные советы. В функции этих советов обычно входит, помимо собственно консультаций, экспертиза нормативных документов,

Консультант всегда разрабатывает пакет рекомендаций. При этом желание руководителя следовать им может существенно различаться. В результате возникает опасность, что часть рекомендаций будет проигнорирована, и весь пакет, изначально сбалансированный и нацеленный на достижение заявленных целей, будет разрушен и не приведет к желаемому результату. Избежать этой опасности практически невозможно, но задачей консультанта является максимально тесная логическая и временная увязка рекомендуемых мероприятий.

Другим направлением консультирования может быть оценка организационной структуры ведомства или предприятия и ее способность выполнить намеченные планы. Особенно важно проанализировать распределение полномочий и ответственности между управленческими структурами, их кадровый потенциал и мотивацию на достижение заданного результата. Конфликты интересов, дублирование функций и механизмы взаимного контроля становятся центральными пунктами такого анализа.

Консультант должен иметь представление о том временном горизонте, который критически важен для политика или иного руководителя. Это дает ему понимание его истинных целей, их приоритетности, а также серьезности его намерений, способности к изменению структуры управления и возможных изменениях в кадровой политике.

Принимаемые решения могут иметь как краткосрочные, так и долгосрочные последствия. Консультант должен информировать руководителя и о тех, и о других.

Консультант может подсказать руководителю те резервы и возможности, которые есть в распоряжении последнего. Такой разговор тем более полезен, что могут быть выявлены дополнительные ограничения в деятельности руководителя, которые ранее были неизвестны консультанту в виде неких нормативных документов, прошлых решений или даже устных договоренностей. Разумеется, консультант должен их учитывать при разработке и формулировке своих рекомендаций.

Государство и государственная политика

Поговорим о таком важном экономическом субъекте, как государство. Считается, что все экономические субъекты максимизируют свою полезность и преследуют свои цели, которые можно выразить в терминах дохода, прибыли, доли рынка, стабильности развития или в чем-то подобном. Что касается государства, то его цели и решения не укладываются в указанные индикаторы и не всегда описываются ими. Причины видятся в следующем. Во-первых, решения государственных органов регламентированы политическим процессом, который накладывает свои ограничения на процесс принятия решений и, естественно, результаты. Во-вторых, государство представляет собой иерархические структуры, в которых отдельные подсистемы имеют различные, часто противоречивые цели и функции. Процессы сбора и анализа информации, выработки решений и их согласования требуют значительного времени и усилий. В-третьих, в отличие от частного сектора государство вырабатывает еще и правила, работать по которым обязан как частный сектор, так и государственные структуры.

Считается, что в идеале частный сектор создает богатство, а государство – условия для его создания. В реальности же деятельность государства выходит далеко за пределы столь простого правила, и государство само создает богатство в разных формах. Доля государственного сектора в ВВП (или других макроэкономических показателях) определяет вклад государства в общее благосостояние. При этом практически невозможно вычислить альтернативную стоимость государственных услуг или рыночных товаров и услуг, продуцируемых государственным сектором, т. е. невозможно сказать, насколько богаче или беднее было бы общество при передаче ряда функций частному сектору. Равно как и наоборот. Отсюда споры среди экономистов и политиков о разумных пределах государственного сектора. Одни считают, что увеличение доли государства вредит экономическому росту, другие придерживаются противоположной точки зрения. Эти споры носят еще и этический и философский характер, поскольку одни считают, что с ростом государственного сектора снижается степень свободы в обществе и начинается деградация институтов и этики граждан, другие же

обосновывают необходимость расширения государственного сектора в схожих терминах и с прямо противоположными выводами.

Забавно, что аргументы за и против расширения роли государства и государственного сектора в экономике используются и при обсуждении проблемы устойчивого развития. Одни считают, что большой государственный сектор уменьшает зависимость национальной экономики от внешних факторов и, следовательно, всякого рода инфекций и шоков, другие же говорят о дополнительных рисках вследствие «плохих» решений, вероятность которых возрастает из-за закрытости государственных структур, внеэкономическом характере решений государства, искажении информации и проч.

Широко распространено не только мнение о всемогуществе государства, но и об особых навыках и талантах государственного управления, о большей по объему и более качественной информации, на основании которой органы власти принимают свои решения. Но даже такой сторонник активного государственного вмешательства, как Пол Кругман отмечает риск беззаветной веры в мудрость власти вообще на примере Китая, в частности: «Некоторые комментаторы говорят, что не стоит волноваться. Что в Китае есть сильные и умные лидеры, которые сделают все необходимое, чтобы справиться со спадом... я очень хорошо помню получение аналогичных гарантий в отношении Японии в 1980-х годах... А позже были гарантии того, что Америка никогда больше не будет повторять ошибок, которые привели к “потерянному десятилетию” Японии. Но мы, в сущности, делаем все еще хуже, чем было в Японии». Известно и более точное и горестное высказывание одного из авторов теории смешанной экономики Пола Самуэльсона: «...Нужно признать: сумасшедшие во власти способны самостоятельно воспроизводить свое безумие и вовсе не нуждаются в помощи ни покойных, ни нынешних экономистов»⁴.

Такие оценки государственной политики становятся понятны, если учесть временной горизонт государственных мер. Политик решает конкретные задачи и стремится получить результат в кратчайшие сроки, в то время как консультанты обычно говорят о необходимости преодоления проблем, которые привели к негативной ситуации.

О функциях государства, или зачем оно нужно

Представление об экономических функциях государства базируется на идее компенсации несостоятельности рынков в отдельных областях. Ричард Масгрейв в качестве таких примеров приводит, например, феномен спонтанного возникновения монополий, внешние эффекты и общественные блага, неполноту фьючерсных и страховых рынков, неопределенность с правами собственности, разделение товаров и услуг на полезные и вредные в общественном сознании и многие другие [1. С. 18–22].

Государство также ведет перераспределительную деятельность в интересах бедных, меньшинств, одиноких, инвалидов, престарелых, больных и т. д., осуществляя трансферт от тех, кто здоров и работает, тем, кто не работает и нуждается. Менее заметна и меньше обсуждается деятельность государства по перераспределению средств налогоплательщиков в пользу тех, кто предоставляет государству товары и услуги, или тех, чья деятельность считается полезной с позиций разнообразных критериев (размеры фирмы, перспективность разрабатываемой технологии, местоположение, состав работников или собственников, экологические заслуги и т. п.). Можно напомнить и о трансферте от тех, кто платит налоги, тем, кто покупает государственные облигации.

Но государство часто выступает как предприниматель и работает на вполне сформированных рынках, конкурируя с частными предприятиями. Анализ развития государственного предпринимательства в промышленно-развитых странах показывает, что, как правило, государство – плохой предприниматель. Более того, в таких областях, как коммунальные услуги (электро-, газо-, водоснабжение, канализация, транспорт) убытки предприятий часто трактуются как выигрыш потребителя и ставятся в заслугу государству и его предприятиям [2].

⁴ Свои опаснее китайских. URL: http://www.gazeta.ru/comments/2011/12/23_a_3938022.shtml

Измерение доли государственного сектора в экономике представляет собой непростую проблему⁵. Первое приближение оценки размеров государства дает доля консолидированного бюджета в ВВП той или иной страны. Но для более полной оценки следовало бы учесть добавленную стоимость государственных и муниципальных предприятий, а также тех предприятий, которые находятся под контролем государства, например, если большая часть их продукции (товаров и услуг) приобретает государством. Важную роль при оценке размеров государственного сектора играет его доля в общей численности занятых и / или тех, чей доход имеет источником государственные фонды.

Почему государственный сектор повсеместно растет? То, что он растет и его рост обгоняет рост ВВП, является эмпирическим фактом. Наибольшее распространение получило объяснение, предложенное С. Паркинсоном в книге «Закон Паркинсона или в погоне за прогрессом» [3].

Утверждалось, что количество служащих и объем их работы совершенно не связаны между собой, поскольку, во-первых, чиновник увеличивает число подчиненных, а не конкурентов (находящихся с ним на одном уровне чиновников), а во-вторых, чиновники работают друг на друга, а не выполняют общественные функции. При этом объем документооборота, который определяет задачи и число служащих, никак не зависит от масштаба (количества и сложности) управляемых объектов. Несмотря на множество примеров и остроумие автора, экономистов обычно не удовлетворяют подобные объяснения, поскольку остается непонятным, почему остальные члены общества так легко соглашаются с ростом бюрократии, которую они не только оплачивают, но и вынуждены преодолевать массу неудобств, которые она создает.

Другое объяснение состоит в том, что рост цен и заработной платы в государственном секторе идет быстрее, чем в частном, в результате того, что государство является «плохим» покупателем, а частный сектор и семейные хозяйства продают ему товары и услуги по ценам выше рыночных. При этом государство ориентируется на уровень зарплат и цен в частном секторе, но не имеет системы управления издержками в отличие от последнего, поскольку не находится в конкурентной среде. Кроме того, государство постоянно борется с коррупцией путем разделения функций, увеличением зарплат и льгот служащим и выстраивая все новые системы контроля.

К этому объяснению близок Уильям Баумоль, который предложил рассматривать экономику, состоящую из двух секторов (растущего, в котором наблюдается рост производительности труда, и стагнирующего, в котором рост производительности труда пренебрежимо мал). Если заработная плата равна предельной производительности фактора, то в растущем секторе она будет расти. Но она будет расти и в стагнирующем в силу конкуренции и инерционности. Тогда предприятия стагнирующего сектора столкнутся с проблемами роста издержек и возможного падения спроса на продукцию. Но если спрос на блага, производимого этим сектором, неэластичен по ценам, то рабочая сила будет перемещаться в стагнирующий сектор. Другими словами, если производительность труда в госсекторе не растет, то это вызывает рост числа чиновников и рост налогов.

Адольф Вагнер в середине XIX в. считал, что доля государства определяется налогами, которые, в свою очередь, представляют одну из расходных статей бюджета семьи. Тогда имеется ограничение на рост фискальной нагрузки, которое становится менее жестким с экономическим ростом и ростом доходов домашних хозяйств. Поэтому причиной роста государства является рост благосостояния большинства семей. Другим объяснением могут служить законы Эрнста Энгля, а именно утверждение о том, что с ростом доходов доля расходов на продовольствие снижается, а доля прочих расходов растет. Если считать социальные пособия и расходы на инфраструктуру, образование и здравоохранение, армию и госслужбу предметами роскоши, то четвертый закон Энгля выполняется исправно.

Еще одним объяснением может служить то, что государство производит общественные блага, и при росте числа потребителей удельные издержки на такие блага снижаются, налоговые издержки на одного налогоплательщика падают, и растет спрос на общественные бла-

⁵ Проблема оценки размеров и роли государства обсуждается в [1. С. 31–34].

га. Другими словами, эластичность спроса на общественные блага по доходу превышает единицу.

Некоторые экономисты объясняют феномен роста государства тем, что налогоплательщик не знает, на что в точности идут его налоги, и готов голосовать за увеличение расходов, поскольку может оценить собственные выгоды от увеличения таких расходов бюджета. Но при этом рост налогов и других обязательных платежей он обычно не связывает с ростом государственных расходов. Еще более охотно гражданин проголосует за рост расходов, если финансирование программ будет идти за счет заимствований или каких-то других источников, не связанных жестко с ростом налогов, например, доходов от деятельности государственных предприятий, добровольных пожертвований большого бизнеса или так называемой природной ренты. В этом случае люди склонны недооценивать будущий рост налогов для погашения долга или рост изъятий ресурсов из предприятий государственного или частного секторов, что последние обычно пытаются компенсировать ростом цен или снижением качества товаров и услуг. Еще в XIX в. некоторые экономисты, например, Д. Рикардо, были убеждены, что в долгосрочном периоде рост налогов и увеличение государственного долга имеют тождественные экономические последствия. Насчет тождества можно поспорить, но нынешняя ситуация в некоторых странах ЕС заставляет согласиться, что последствия могут быть достаточно близкими.

Теория общественного выбора исходит из того, что представление о том, что государственные решения принимаются на основе «общественной» пользы, изначально наивно. Политики и чиновники стремятся к максимизации расходов на программы, которые они проталкивают и курируют. Это увеличивает их власть, расширяет полномочия и даже может определять продолжительность их пребывания во властных структурах. Дополнительные возможности предоставляет долговое финансирование государственных программ, поскольку таким образом можно привлечь сторонников и не заполнить противников.

Реальное развитие стран сопровождалось в прошлом такими катаклизмами, как войны, во время которых росли государственные расходы и государственный долг. Очевидно, что такие периоды приводят и к росту роли государственного сектора. Последующая конверсия не приводит автоматически к изначальному уровню налогообложения и расходов. Правительство «входит во вкус» и начинает финансировать масштабные программы, к которым все (включая политиков и чиновников) привыкли за годы войны. Происходит привыкание к масштабам. Кроме того, в результате войн обнаруживаются новые сферы деятельности, такие как восстановление инфраструктуры, трудоустройство демобилизованных, развитие новых направлений научных исследований и т. п., которые теперь рассматриваются как общественное благо.

Экономический рост и развитие невозможны без развития транспорта, коммуникаций, здравоохранения и образования, других инфраструктурных отраслей. Но «естественным» желанием правительства является унификация этих услуг и обеспечение равного доступа к ним. Не обсуждая рациональности или утопичности таких решений, отметим, что и власти и граждане легко соглашаются с доводами в их пользу.

Особую теорию выдвинул в своих работах Мансур Олсон. Его гипотеза состоит в том, что в стабильных обществах с неизменными границами с течением времени растет число групп с особыми интересами. Это приводит к увеличению числа соискателей ренты, а их требования усложняют работу правительства, способствуют увеличению государственных расходов, количеству функций государства и направлений расходования общественных средств. Одновременно группы с особыми интересами превращаются в распределительные коалиции, снижают социальную и трудовую мобильность и стимулы к труду. Малые группы, включая распределительные коалиции и сговоры, как правило, очень эффективны, они срастаются с государством и / или пытаются использовать его как инструмент в достижении своих целей.

В заключение отметим, что для повышения эффективности государства и государственного сектора экономики и снижения негативных эффектов, ограничения доли государства в экономике используется политическая и фискальная децентрализация. Даже несмотря на то, что тем самым снижаются эффекты масштабов, выигрыш в долгосрочном плане может быть велик. Еще С. Паркинсон в упоминавшейся работе показал, что рост централизации способствует бюрократизации организации, сверхцентрализованная фирма губит всякую инициати-

ву на периферии, ведет к росту бессмысленных отчетов, и результатом обычно является крах.

Эмпирические исследования в данной области демонстрируют противоречивые результаты. С совершенно неожиданной стороны пришло подтверждение гипотезы о позитивном воздействии децентрализации на развитие и рост в долгосрочной перспективе. Дж. Даймонд в послесловии к своей книге «Ружья, микробы и сталь» задается вопросом о соотношении централизации и децентрализации в достижении максимума эффективности и инновационной активности применительно к организациям, регионам и целым странам. Он обосновывает принцип «оптимальной фрагментации», когда избыточная консолидация и избыточная раздробленность одинаково вредны [4. С/ 651–659]. Ранее к сходным выводам при обсуждении проблем централизации – децентрализации на примере России и Китая пришли Андрей Шлейфер и Оливер Бланшар, сравнивая институциональные условия и экономические успехи обеих стран [5]. В их представлении экономическая и финансовая децентрализация эффективна только в случае политической консолидации, т. е. когда регионы и муниципалитеты разделяют цели центра в части поощрения экономического роста и структурных реформ. Это могут обеспечить только общенациональные партии. Если же региональные элиты настроены на извлечение ренты, то межрегиональные барьеры и политика региональных и местных властей уничтожат стимулы к экономическому росту тем успешнее, чем выше степень экономической и финансовой самостоятельности местных властей.

Идея о том, что децентрализация в части полномочий и ответственности должна сопровождаться консолидацией в области ценностей и целей, достаточно глубока и продуктивна, хотя и не является новой. Именно эта идея может служить отправной точкой для объяснения не только экономической динамики, но и устойчивости развития федеративных государств и межгосударственных объединений, а также корпораций и негосударственных организаций.

Экономическое консультирование и экономическая политика

Считается, что правительство:

- 1) имеет цели, частично противоречащие друг другу и требующие компромиссного решения, причем эти цели можно выразить в количественной форме;
- 2) максимизирует степень достижения целей в условиях известных ограничений;
- 3) заинтересовано в выборе инструментов, минимизирующих издержки осуществления политики, включая эффекты обратной связи.

Если бы все это было так, то выработка экономической политики могла бы быть формализована, а роль консультанта свелась бы к разработке или освоению некой модели, которая выдавала бы правдоподобный прогноз при тех или иных значениях управляющих параметров.

Правительство же специально стремится сформулировать свои цели расплывчато из боязни встретить сопротивление и нежелания быть подвергнутым критике, обычно не желает устанавливать иерархию или приоритетность целей, не акцентирует внимание на противоречиях между целями и недоволено, когда ему на это указывают. Контроль за деятельностью отдельных ведомств и тем более отдельных чиновников затруднен, поэтому ответственность размывается. Этому в немалой степени способствуют коллегиальные органы. Они создаются в целях улучшения координации и согласования политики, но способствуют деперсонализации ответственности.

Как ни странно, но обычно политики и чиновники не очень понимают, какие именно консультации им нужны и что могут и должны делать экономисты при выработке политики и отдельных решений. Они могут запрашивать мнение о целях и приоритетах политики, т. е. запрашивать ценностные суждения, которые должны генерировать сами. Они часто отстаивают необходимость использования именно тех инструментов, использование которых им знакомо и в эффективности которых они уверены. Наконец, масштабы использования инструментов они связывают не с масштабом проблем и задач, а с ресурсами, которыми располагают или на выделение которых могут рассчитывать.

И еще политики и чиновники обычно склонны ставить под сомнение компетентность своих новых консультантов, подобно тому, как они достаточно долго «притираются» к своим сотрудникам и подчиненным. Они нуждаются в новых идеях, но с трудом с ними соглашаются. При этом они склонны поддерживать тех, кто способен выразить новым языком привычные им идеи и решения, вытекающие из их собственных представлений.

Ведомства имеют развернутые регламенты своей работы. Это же относится к подразделениям и отдельным сотрудникам. Но самое важное – это миссия или доктрина ведомства. Ее можно и нужно выразить одной фразой. Так, налоговое управление Великобритании «защищает доходы любой ценой», а Министерство финансов «защищает запланированные расходы». В России же Минэкономразвития обычно излучает оптимизм, выдавая все новые программы и планы, а Минфин максимально сокращает все «неприоритетные» расходы. При этом долгосрочные прогнозы, программы и связанные с ними реформы обычно оказываются проваленными с точки зрения декларированных критериев и индикаторов, а объемы неэффективных бюджетных расходов в последние годы только увеличивался по признанию первых лиц государства.

По мере роста роли государства в экономике необходимость в координации политики ведомств возрастает, а возможности для этого сокращаются.

Макиавелли считал, что если ваш совет принят, и он неправилен, то вас уничтожат, если принят и он правилен, то слава не гарантирована. Когда ваш совет не принят, и он оказался неправильным, то не произойдет ничего. Если же ваш совет оказался правильным, но был отвергнут, то вы окажетесь в выигрыше. Именно на этом обстоятельстве строятся многие карьеры «непризнанных гениев» от консалтинга.

Но имеются такие вещи, как репутация и компромиссы. Первая не должна страдать, а вторые ее могут погубить. Для экономиста полезно помнить об альтернативных возможностях занятости не только в данный момент, но и в перспективе.

Социализм

Проблема построения социалистической экономики и анализа особенностей этой системы организации общества, казалось бы, ушла в прошлое и навеки потеряла актуальность. После экономического банкротства и политического краха «реального социализма» в странах Восточной Европы и распада СССР, а также перехода к рыночной экономике при сохраняющемся политическом доминировании коммунистических партий в некоторых странах Азии проблема вроде бы была снята с повестки дня для серьезных исследователей и оставлена исключительно для историков. Но это совсем не так. Имеется множество вариантов социализма (исламский, африканский, латиноамериканский, не говоря уже о национальных версиях), которые ведут к огосударствлению экономики и социальной жизни.

Начнем с понятия социализма и социалистической экономики. Существует такое определение: социализм – это такая система, в которой весь бизнес принадлежит государству. Несмотря на явную примитивность, оно представляет интерес и достаточно операционально: достаточно «весь» заменить на «большую часть», а вместо «принадлежит» читать «связан» или контролируется.

Следует разделять теоретические представления о социализме и его сущность. При этом любые наблюдавшиеся в истории социалистические эксперименты не могут служить адекватным критерием для апологии или критики системы, поскольку неизбежно включают заведомое отсутствие «чистоты эксперимента». Достижения и неудачи могут одинаково легко объясняться влиянием внешних факторов, историческими условиями вроде «тяжелого наследия прошлого», безумием правителя, вырождением элиты, ее необразованностью, корыстью и интеллектуальным убожеством.

Оскар Шпенглер писал: «То, что говорят о нем (социализме. – В. К.) друзья и враги, что он, согласно одному мнению, есть образ будущего, или, согласно другому, признак падения, одинаково верно. Мы все бессознательные социалисты» [6. С. 478]. И далее: «Социализм – вопреки внешним иллюзиям – отнюдь не есть система милосердия, гуманности, мира и заботы, а система воли к власти. Все остальное – самообман. Цель его совершенно империалистическая: благоденствие в экспансивном смысле, но не больных людей, а жизнедеятельных,

которым стремятся дать свободу действия, вопреки сопротивлению собственности, рождения и традиции» [6. С. 479].

Что же нам говорит экономическая теория о сущности, основных чертах и соответственно преимуществах и недостатках огосударствления экономики? Как известно, институты служат снижению неопределенности и комплиментарны поиску информации и выработке решений. Неоклассическая теория формально не отрицает все эти моменты, но считается, что институты, в особенности институты собственности, и типология организаций нейтральны по отношению к результатам экономической деятельности и аллокации ресурсов. Это означает, что игнорируется или считается незначительным воздействие финансовых институтов, дифференциация масштабов организаций, соотношение собственности и контроля, а следовательно, инициатива и ответственность, распределение юридических прав. Исходя из формальной позитивной теории в ее неоклассическом варианте, безразлично функционирует ли экономика как децентрализованная, когда индивидуумы ориентируются на ценовые сигналы, или есть центральный орган, располагающий совершенным знанием об индивидуальных предпочтениях, технологических альтернативах, ресурсах и т. д. [7. С. 12–14].

В 1930-х гг. в европейских странах прошла так называемая дискуссия об экономическом расчете при социализме. Начало этой дискуссии положил Л. фон Мизес еще в своих работах 1920-х гг., а в 1936 г. опубликовавший книгу «Социализм». Эта работа, по выражению Г. Хаалита, представляет «наиболее исчерпывающий анализ, подобного которому не знает мировая литература», а французский экономист Л. Боден писал, что Мизес дал научное обоснование социализму и затем нанес ему поражение (цит. по: [8. С. 532]).

Дело в том, что работавшие в парадигме неоклассики теоретики социалистической экономики и «рыночного социализма», такие как Оскар Ланге, явно принижали значение институтов, равно как и современные ему критики социализма. О. Ланге воспринял критику социализма Л. фон Мизесом и попытался сконструировать теоретическую систему, включающую центральный планирующий орган и тем самым лишенную «анархии», присущей капитализму, и свободный рынок, позволяющий выявлять предпочтения людей. Социализм по Ланге мыслится в виде трех уровней или стадий обобществления, когда центральный орган контролирует: 1) все рынки и цены; 2) рынки ресурсов и факторов и цены на этих рынках или 3) только рынки капитала и, следовательно, цену капитала и отраслевую структуру инвестиций.

Либеральная версия (рыночный социализм) предполагает, что имеют место свободные рынки потребительских благ и труда, а остальные контролируются центром. При этом центр методом проб и ошибок или путем расчетов определяет равновесные объемы выпуска и цены. Тогда экономика достигает первого наилучшего равновесного решения и аллокативная эффективность равна той, которая характерна для идеальной рыночной экономики. Более того, социалистическая экономика должна быть «лучше», поскольку нет групп давления, таких как корпорации и их объединения, а также профсоюзы. Социалистическая экономика аккумулирует всю прибыль и может выплачивать «социальные дивиденды», она может регулировать инвестиционные процессы, не допуская перегрева экономики или спада. Но это все возможно только в экономике, нейтральной к влиянию институтов.

Вообще проблематика социализма была чрезвычайно популярна в эпоху «заката Европы», т. е. в 1920-е – 1930-е гг. Величайшие экономисты той поры работали в этой области. Так, Й. Шумпетер написал одну из основных своих работ именно на эту тему [9]. Его вывод был крайне пессимистичен: «Капитализм, будучи экономически устойчивым и даже укрепляя свои позиции, вносит в человеческое мышление такую рационалистическую струю, благодаря которой складываются умонастроение и образ жизни, несовместимые с его собственными предпосылками, мотивами и общественными институтами. И хотя это не вызывается экономической необходимостью и, возможно, даже противоречит интересам экономического благосостояния, он превратится в систему, которую можно назвать социализмом или еще как-нибудь в зависимости от вкусов или принятой терминологии» (цит по: [10. С. 476–477]).

Для понимания существа социалистической экономики напомним, откуда берутся институты. Имеется две точки зрения: спонтанный порядок снизу и установление его сверху. В первом случае, как считал еще Карл Менгер, люди самоорганизуются исходя из собственных интересов без какого-либо соглашения, без законодательного принуждения и даже без учета общественных интересов. Другой подход предполагает, что некоторые субъекты, такие

как парламент, диктатор, предприниматель, команда (теория команд), особенно харизматические личности, действуя рационально, переформируют институциональную структуру в вид, представляющийся им наиболее целесообразным. Первый подход Ф. Хайек называл спонтанным порядком, а второй – созданным. Оливер Уильямсон ввел понятия преднамеренного и спонтанного типов управления, а У. Коулмен писал о сконструированной и спонтанной социальной организации.

Социализм представляет собой созданный порядок и сконструированную социальную организацию. При всем разнообразии социалистической литературы во всех работах присутствуют идея не просто несовершенства окружающего нас мира и господствующих общественных отношений, а необходимость сознательного изменения общественного устройства. Следствием принятия этой идеи является признание в явной или неявной форме социальной инженерии и патернализма. И то, и другое предполагает наличие интеллектуального центра, планирующего всю социальную жизнь и имеющего для этого в своем распоряжении все необходимые инструменты.

Фактически любые социалистические учения предполагают воспитание нового человека вне зависимости от того, хочет ли он сам этого, и обмен свободой на покровительство со стороны общества, фактически же государства. Следовательно, социалисты исходят из того, что сам человек неразумен (если не сказать, недееспособен), готов выражать недовольство, но в большинстве случаев не способен самостоятельно улучшать свою жизнь в рамках действующих условий. Общество не способно самостоятельно эволюционировать в сторону более гуманного и справедливого порядка, а понятия эффективности и справедливости противоположны.

Социалисты в XIX в. сформулировали несколько тезисов, характеризующих их отношение к экономическим процессам.

Эксплуатация. Действующий порядок приводит к тому, что одни люди живут за счет других, и неравенство в обществе объясняется тем, что одни имеют право и возможность присваивать результаты труда других.

Приоритет насилия. Существующие экономические отношения были построены путем насилия, поддерживаются узаконенным насилием и могут быть уничтожены также путем насилия.

Общее важнее частного. Справедливость и благо для всех является основой справедливости и блага для каждого, а вовсе не наоборот.

Отрицание частной собственности. Частная собственность является фундаментом и причиной несправедливых отношений. При этом личная собственность является начальной фазой и источником формирования частной собственности.

Приоритет законодательно установленных правил. Законы должны быть справедливы, разумны и служить благу большинства. Общество способно создать эффективные институты, гарантирующие соблюдение законов, которые, в свою очередь, способствуют достижению общественной пользы.

Перечень этих тезисов можно было бы продолжить. Очевидно также, что для устойчивости общества, построенного на подобных принципах, необходимо изменить всю систему институтов капитализма и, в конечном счете, воспитать нового человека с иными ценностями и, следовательно, иными целями.

Во всем вышесказанном центральным является понятие общества. Л. фон Мизес писал: «Слово “общество” и соответствующее прилагательное “общественный” имеют три различных значения. Это, во-первых, абстрактная сущность общественных взаимоотношений, во-вторых, конкретное объединение индивидуумов, а между этими резко различными значениями обыденная речь поместила третье: абстрактное общество предстает персонифицированным в таких выражениях, как “человеческое общество”, “гражданское общество” и т. п. Маркс использовал термин во всех трех значениях. Это было бы не важно, если бы он четко разграничивал их применение. Но он-то поступал как раз наоборот, манипулируя ими для своих целей с мастерством фокусника. Когда он говорит об общественном характере капиталистического производства, он использует слово “общественное” в его абстрактном смысле. Когда он говорит об обществе, страдающем от кризиса, он подразумевает персонифицированное человечество. Когда он говорит об обществе, которое должно экспроприировать экс-

проприаторов и обобществить средства производства, он имеет в виду конкретное объединение людей. В цепи его рассуждений все значения взаимозаменяемы – чтобы доказать недоказуемое. Причиной этих манипуляций было желание избежать употребления термина “государство” или его эквивалентов, поскольку это слово вызывало неприятные ассоциации у поклонников свободы и демократии» [11].

Несомненным достижением социалистов стали идеи о возможности сознательного изменения институтов общества, о единстве политической и экономической жизни, критика существующих отношений и сама идея социального прогресса, как построения системы, повышающей доступность базовых благ. Наконец, идеи социалистов немало способствовали демократизации общества и формированию рабочего и кооперативного движения⁶. Союз либералов и социалистов в борьбе против сословных привилегий позволил сформировать в ряде европейских стран систему демократических институтов и устойчивые политические системы. В XX в. социалисты и социал-демократы в Европе и в большинстве других стран отказались от тезиса о необходимости насильственного изменения политической, социальной и экономической систем и смягчили свое отношение к частной собственности. Она признавалась необходимым институтом при условии признания социальной ответственности бизнеса.

Изучая реальный социализм, Виктор Новожилов, а потом Янош Корнаи заинтересовались таким характерным для социализма феноменом, как дефицит и мягкие бюджетные ограничения. Именно эти особенности системы ведут ее к экономическому краху вместе с неизбежным искажением цен и манипулированием экономической информацией. Вообще в любой экономике с рационированием и субсидиями эти проблемы неизбежны, хотя и в разной степени.

Желающих подтолкнуть изменение социальной и экономической систем в сторону социализма более чем достаточно. Это не только и даже не столько наименее обеспеченные слои общества, сколько растущая бюрократия, политики-популисты, представители многих благотворительных и экологических организаций, значительная часть бизнес-сообщества, профсоюзы и т. д. Хотя эксперименты по созданию общества изобилия, солидарности и всеобщего процветания очень часто заканчивались потерей конкурентоспособности национальной экономики, бегством капитала и наиболее квалифицированной и мобильной рабочей силы, привлекательность лозунгов социальных прав и гарантий, выравнивающей дискриминации и т. п., не уменьшается.

Историю социалистических экспериментов следует помнить консультантам хотя бы для того, чтобы не совершать ошибок. Дело в том, что консультант дает рекомендации государственным структурам, а самым простыми и очевидными советами являются поручения каким-то органам исправить ситуацию или подготовить нормативные акты. Таких рекомендаций ждут, но они могут оказаться очень опасными, поскольку неизбежно умножают силу государственных институтов и ослабляют негосударственные. Расширение полномочий государственных структур обязательно сопровождается ростом их ответственности в глазах граждан. Более того, общество и граждане отучаются надеяться на себя и при возникновении любой проблемы, прежде всего, обращаются к государству.

В заключение следует отметить, что помимо прочих опасностей, подстерегающих консультантов в их работе по государственным контрактам и частично описанных в начале статьи, существуют еще две. Во-первых, консультант, будучи специалистом в своей области, не всегда может предупредить заказчика о возможных политических, социальных и психологических рисках, связанных с его рекомендациями экономического и финансового характера. Во-вторых, часто существует опасность получить предложение по реализации собственных рекомендаций. В этом случае приходится менять профессию, а это требует иных компетенций и даже изменение ценностей и мировоззрения, что не всем под силу. Но при всех опасностях и сложностях консультирование органов власти дает уникальный опыт и знание, которые не могут быть получены иным путем.

⁶ Следует пояснить, что социализм не включал изначально демократию как ценность. Скорее, наоборот, он был антидемократической идеологией. См., например, [12. С. 512, 574].

Список литературы

1. *Аткинсон Э., Стиглиц Дж.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект-пресс, 1995. 882 с.
2. Государственное предпринимательство в развитых капиталистических странах. М.: ИНИОН, 1986. 362 с.
3. *Паркинсон С. Н.* Законы Паркинсона: Пер с англ. / Сост. и авт. предисл. В. С. Муравьев. М.: Прогресс, 1989. 448 с.
4. *Даймонд Дж.* Ружья, микробы и сталь. Судьбы человеческих обществ. М.: АСТ: АСТ МОСКВА: CORPUS, 2010. 720 с.
5. *Bianchard O., Shleifer A.* Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia // IMF Staff Papers. 2001. Vol. 48. Special Issue. P. 171–179.
6. *Шпенглер О.* Закат Европы. Новосибирск: Наука, 1993. 592 с.
7. *Фуруботн Э. Г., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории. СПб., 2005. 702 с.
8. Всемирная история экономической мысли: В 6 т. М.: Мысль, 1990. Т. 4: Теория социализма и капитализма в межвоенный период. 590 с.
9. *Шумпетер Й. А.* Капитализм, социализм и демократия: Пер. с англ. / Предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. М.: Экономика, 1995. 540 с.
10. *Селигмен Б.* Основные течения современной экономической мысли. М.: Прогресс, 1968.
11. *Мизес Л.* Социализм. Экономический и социологический анализ. М.: Catallaxy, 1994.
12. *Чернышевский Н. Г.* Избранные экономические произведения: В 3 т. М.: ОГИЗ, 1949. Т. 3, ч. 2.

Материал поступил в редколлегию 03.02.2013

V. I. Klistorin

ECONOMIC CONSULTING OF PUBLIC AUTHORITIES

The paper discusses problems and risks an independent consultant faces in rendering consulting services on issues of improving public governance to public authorities. It also discusses some problems related to the specifics of our state and its structures considered as a consumer of such consulting services.

Keywords: economic consulting, functions of public administration, public sector, economic policy, objectives and tools, socialism, reputation