

Н.П. Кононкова¹,

канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории ф-та государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ

В статье представлена эволюция взглядов на государственный сектор экономики, анализируются различные подходы к формированию понятия государственный сектор, исследуется его природа и функции в условиях различных социально-экономических систем, выявляется взаимосвязь понятий «государственный сектор» и «государственная собственность», обосновываются границы государственного сектора в современной рыночной экономике.

Ключевые слова: государственный сектор экономики, государственная собственность, объекты государственной собственности, государственное предпринимательство.

The article examines the evolution of approaches to the problem of public sector of economy, various approaches to forming of the concept of public sector are analyzed, as well its nature and functions in the conditions of various social and economic systems are researched, the interrelation of the concepts of public sector and state ownership also in the focus.

Key words: public sector economy, state ownership, objects of the state ownership.

Государственный сектор является важнейшим звеном современной экономики. Без него не функционирует и не может функционировать ни одно государство. Без него, как показала практика, не может функционировать даже рынок. В развитых странах государственный сектор является его гармоничным дополнением. Однако отношения, которые развиваются между экономическими субъектами на основе государственной собственности, несколько отличаются от тех, которые характеризуют развитие частного сектора. Это позволяет выделять государственный сектор в качестве особого звена в экономике.

Обычно в литературе под государственным сектором понимается комплекс объектов государственной собственности, т.е. объектов, принадлежащих государству. Такая трактовка государственного сектора дает основания для отождествления его с государственной

¹ Кононкова Наталья Петровна, тел.: +7 (916) 119-86-00; e-mail: kononkova@spa.msu.ru

собственностью, что нередко встречается в литературе и имеет определенную предысторию.

В марксистской литературе государственная собственность определялась понятием «государственный сектор», что создавало иллюзию существования находящегося в руках государства целостного хозяйственного комплекса, управляемого из единого центра. Эта часть экономики рассматривалась как некая альтернатива частному бизнесу в духе представлений о предпосылках социализма в рамках государственно-монополистического капитализма. В действительности государственный сектор, построенный на чисто капиталистической основе как временная подпорка капитализму, в 1950-е гг. существовал лишь в некоторых странах — во Франции, Австрии, Великобритании, Италии и Японии.

В других странах государственная собственность всегда была более или менее разрозненной, формировала в национальном хозяйстве множество локальных производств, не связанных между собой. До сих пор в странах с развитой рыночной экономикой нет интегрированного государственного сектора. Это означает, что государственный сектор и государственная собственность — явления разные, а государственные предприятия могут функционировать в рыночной экономике как субъекты рынка.

Марксистская трактовка государственного сектора долгое время была популярной среди отечественных исследователей. Сдвиги в понимании и оценке этого понятия произошли под влиянием достижений современной экономической теории на основе анализа перехода постсоциалистических государств к рыночной экономике. Государственный сектор стал восприниматься как самостоятельное явление, имеющее свои причины и функции, которые реализуются благодаря использованию объектов государственной собственности.

Согласно современным экономическим теориям (неоклассической и общественного сектора), государственный сектор обусловлен необходимостью преодоления провалов рынка и объединяет объекты государственной собственности, функционирующие в зонах провалов. Объекты государственной собственности формируют материальную основу государственного сектора.

Однако тот факт, что государственная собственность является основой государственного сектора, не означает, что можно их отождествлять. С методологической точки зрения очень важно их различать как явления разного порядка. Государственный сектор — это часть экономики, функционирующая под прямым контролем государства, а под государственной собственностью понимаются отношения присвоения, властно-хозяйственные отношения, связанные с вовлечением объектов государственной собственности

в хозяйственный оборот и распределением доходов. Государственная собственность, представляя собой более широкое понятие, чем государственный сектор, фиксирует не только наличие объектов собственности у государства и вовлечение их в воспроизводственный процесс, но также огромный срез отношений, связанных с разработкой правил владения, пользования и распоряжения государственным имуществом, перераспределением объектов и прав собственности, определением условий присвоения результатов хозяйственной деятельности в виде доходов, исполнением государственного бюджета и т.д. Эти отношения развиваются не только в государственном секторе, но распространяются и на частный сектор.

Современная экономика всегда состоит из двух крупных секторов: частного и государственного. Каждый сектор характеризуется набором признаков, главным из которых является форма собственности. Поэтому анализируемые понятия тесно связаны между собой. Вместе с тем частный сектор может функционировать не только на основе частной собственности, а государство в свою очередь как экономический субъект может прибегать к активному использованию частного капитала, что проявляется в разных формах сотрудничества государства с частным бизнесом. Тем не менее мы полагаем, что государственный сектор — это та сфера, или часть экономики, где, как правило, функционируют именно государственные предприятия и учреждения.

Характеризуя в целом государственный сектор, важно подчеркнуть, что это понятие многогранное и объединяет в себе несколько важных моментов: область экономики, принадлежность экономических объектов государству, форму хозяйствования (прямое вмешательство государства в экономику), особую социальную значимость деятельности государства и гарантию рыночных преобразований.

Таким образом, говоря о различии категорий «государственный сектор» и «государственная собственность», необходимо подчеркнуть, что государственная собственность, выражая сложную совокупность экономических отношений, является сущностной характеристикой государственного сектора, который представляет организационно-правовое оформление экономических отношений, реализуя на практике отношения государственной собственности.

Содержательная характеристика государственного сектора представлена в отечественной литературе разными подходами, отражающими различные взгляды исследователей на природу государственного сектора и закономерности его развития, что позволяет судить о правомерности поиска оптимальных его размеров в современной рыночной экономике. Из всего многообразия подходов к определению государственного сектора можно выделить четыре.

Первый подход является наиболее узким. Под государственным сектором понимается совокупность только государственных предприятий². Согласно этому подходу под государственным сектором подразумевается деятельность лишь государственных предприятий, управляемых представителями федеральной власти, число которых незначительно в современных условиях. Данный подход, безусловно, заслуживает внимания, поскольку выделяет функциональную часть государственного сектора в сфере производства, деятельность которой подвергается рыночному воздействию и требует учета специфики функционирования предприятий в отличие от бюджетных организаций. Вместе с тем, на наш взгляд, упомянутый подход не является достаточным. Государственные предприятия — далеко не единственный объект государственной собственности, поэтому он не дает полного представления о реальных масштабах государственного сектора и закономерностях его развития. Кроме того, за рамками государственного сектора остается коммерческая деятельность государства, связанная с вовлечением разных объектов государственной собственности в рыночный оборот.

Второй подход заключается в определении государственного сектора через совокупность всех объектов государственной собственности, к которым отнесены: государственные унитарные предприятия, недвижимость, природные ресурсы, акционерный капитал и др. Эти объекты играют разную роль в рыночном хозяйстве и имеют свои особенности в управлении. Управление активами государства (а в собственности российского государства находится более 50% активов)³, вовлечение их в экономический оборот означает не что иное, как хозяйствование на базе государственной собственности. Учет всех объектов государственной собственности позволяет прийти к выводу о преобладании государственного сектора в российской экономике на современном этапе. Данный подход не только расширяет понятие государственного сектора, но и дает приближенную к реальной картину вмешательства государства в экономику.

Третий подход определяет государственный сектор через основные инструменты воздействия государства на экономику: государственный бюджет и государственную собственность. Это более широкая трактовка государственного сектора, объединяющая не только объекты государственной собственности, но и государственные финансы. Такая трактовка представляется нам не совсем обоснованной, поскольку включает в понятие «государственный

² См.: Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // *Вопр. экономики*. 2004. № 4.

³ См.: Ясин Е. Бремя государства и экономическая политика // *Вопр. экономики*. 2002. № 11. С. 18.

сектор» срез отношений государственной собственности, не касающийся непосредственно деятельности хозяйствующих в рамках государственного сектора субъектов.

Самая расширенная трактовка представлена четвертым подходом, согласно которому понятие «государственный сектор» охватывает не только хозяйственные системы, осуществляющие экономическую деятельность, но и федеральные и региональные органы законодательной и исполнительной власти, занимающиеся ее регулированием. В этом случае функции государственного сектора отождествляются с государственными функциями регулирования, что не совсем верно.

В действительности государственный сектор — это многокомпонентный, многоуровневый и многофункциональный комплекс, который функционирует на базе объектов государственной собственности в разных сферах экономики (реальной, финансовой и др.). В каждой сфере государство реализует свою власть, выполняя определенные функции, связанные с развитием общества и функционированием экономики как единого целого. Поэтому в каждой сфере экономики должны быть свои основания для оптимального сочетания частного и государственного секторов.

В зависимости от целей, характера решаемых задач и источников финансирования в составе государственного сектора реальной экономики можно выделить несколько типов экономических субъектов, имеющих целевую направленность деятельности:

- структуры, деятельность которых связана с поддержанием общих условий существования государства (государственный аппарат, армия, полиция);

- предприятия, производящие общественные блага — государственные бюджетные некоммерческие организации и учреждения науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и т.п.;

- организации, функционирующие на основе экономических принципов, но обремененные достижением общественной цели (почтовая и телекоммуникационная службы, коммунальное хозяйство и др.);

- компании, нацеленные на получение прибыли (шахты, транспорт, газо- и электроснабжение).

Место и роль государственного сектора принято характеризовать набором конкретных показателей, к важнейшим из которых относятся следующие:

- стоимость и размер государственного имущества и его доля к общей стоимости имущества страны;

- число государственных предприятий и их удельный вес в общем количестве предприятий;
- численность и доля работников, занятых в государственном секторе;
- объем продукции, производимой предприятиями государственного сектора;
- объем государственного заказа, выполняемого предприятиями как государственного, так и частного сектора, и его доля в валовом внутреннем продукте (ВВП);
- сумма и доля капитальных вложений в ВВП, а также в процентах к общему объему инвестиций в стране;
- сумма средств, выделяемых из государственного бюджета для финансирования каждой сферы или отрасли (фундаментальная наука, образование, культура, здравоохранение, культура, оборона, охрана природы и др.), и доля этих расходов в расходах государственного бюджета;
- сумма социальных трансфертов и их доля в доходах населения.

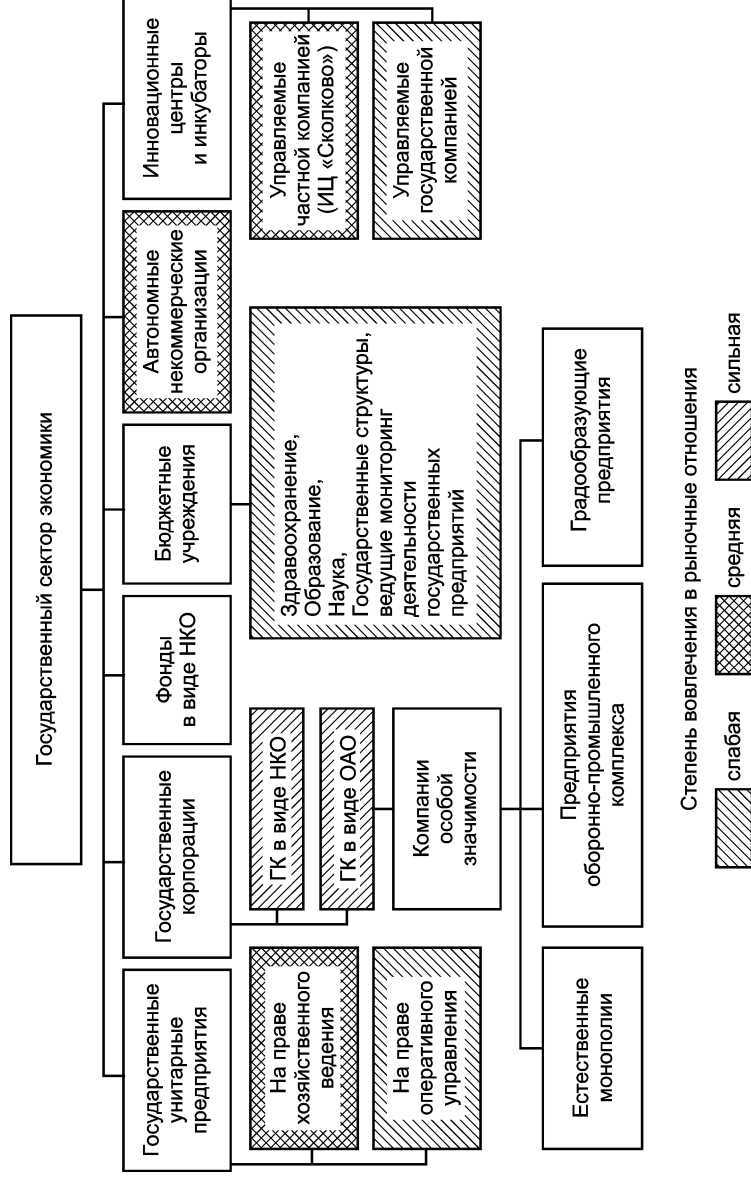
Для оценки роли и места государственного сектора помимо указанных используются показатели, характеризующие абсолютные затраты и их долю в ВВП.

Отмеченные показатели необходимо дополнить оценкой качественных конечных результатов функционирования государственного сектора. Для этого надо использовать общепринятую систему показателей, отражающих качество и эффективность предпринимательской деятельности.

Основными формами государственного сектора являются:

- государственные унитарные предприятия (на праве хозяйственного ведения и оперативного управления);
- акционерные общества, 100% акций которых принадлежат государству;
- акционерные общества с контрольным пакетом акций;
- бюджетные учреждения;
- автономные учреждения.

Формы государственного сектора, представленные разными типами государственных структур, свидетельствуют о разной степени их вовлеченности в систему рыночных отношений, что позволяет говорить о неоднородности состава государственного сектора и разной функциональной значимости входящих в него объектов государственной собственности. Организационную структуру государственного сектора в зависимости от функциональной значимости хозяйствующих от имени государства субъектов и степени их вовлеченности в рыночные отношения можно представить в виде схемы (рисунок).



Организационная структура государственного сектора по функциональной значимости хозяйствующих субъектов и степени их вовлечения в рыночные отношения

Представленная структура показывает многофункциональность государственного сектора. Вместе с тем основной функцией государственного сектора является создание социального хозяйства, направленного на удовлетворение потребностей не отдельных граждан, а общества в целом. Эта функция определяет минимальные размеры государственного сектора в реальной экономике и качественную определенность в виде предприятий, производящих материальные блага и услуги особого социального назначения. Если перед государством стоит задача осуществить прорыв в экономическом развитии, создать точки роста или преодолеть спад в экономике, то оно создает дополнительные государственные структуры (такие, например, как государственные корпорации) либо проводит частичную национализацию с целью сохранить те или иные объекты в период кризиса.

История развития государственного сектора в разных странах свидетельствует о том, что неоднородность его состава зависит от уровня экономического развития, национальных особенностей, типа государственного устройства. Переход ряда стран от административно-командной системы к рыночной системе хозяйствования дал основания для выделения в качестве особой функции государственного сектора обеспечение перехода к рынку. Однако не все страны в полной мере реализовали ее на практике. Нерешенные задачи переходного периода порождают тенденцию к появлению новых, нередко противоречивых форм государственного сектора, которые исследователи склонны воспринимать в качестве новых объектов государственной собственности. В частности, в российской экономике к таким формам относятся государственные корпорации в виде некоммерческих организаций, которые условно могут быть отнесены к государственному сектору.

Неоднородный состав государственного сектора, особенно в постсоциалистических странах, позволяет предположить, что его величина переменна. Он может расширяться или сужаться в зависимости от потребностей общества. Здесь таится опасность его чрезмерного разрастания, которое может привести к доминированию государственной активности над частной инициативой и неэффективности функционирования экономической системы. Неэффективным может быть и чрезмерное сокращение государственного сектора.

Размеры государственного сектора зависят от многих факторов. Прежде всего они определяются уровнем развития экономической системы и теми задачами, которые ставит перед собой государство при выполнении экономических функций. Вместе с тем динамика развития государственного сектора в разных странах свидетельствует о том, что существуют пределы в его развитии, но эти пределы

не являются постоянными для национальных экономических систем. Более того, они не могут быть заданы в качестве образца, поскольку для каждой страны необходим свой уровень масштабов государственного сектора.

Так, по данным экспертов Всемирного банка, в России в государственной собственности находится более 75% имущества, включенного в гражданские правоотношения. Такая нагрузка для российского государства является слишком обременительной. До недавнего времени считалось, что для эффективного функционирования экономической системы в руках государства должно быть не более 20—25% (именно это демонстрировали США)⁴. В то же время практика передовых стран говорит об изменении этих параметров: во многих европейских государствах размеры государственного сектора несколько превышают 50%, что вполне оправданно с точки зрения высоких социальных стандартов.

Таким образом, можно заключить, что оптимальных размеров государственного сектора на сегодняшний день не существует. Во-первых, его границы в современной рыночной экономике очень подвижны, и в этом проявляется мобильность государственного сектора, а также сила государственной собственности как инструмента государственного регулирования. Во-вторых, наблюдается новый вид государственной собственности, который подразумевает сращивание государственного и частного капиталов, что размывает фактические границы государственного и частного в экономике. В этих условиях важно, на наш взгляд, определить и обосновать именно минимальные границы государственного сектора, обеспечив успешное решение задачи создания социального хозяйства. Максимальные же размеры государственного сектора определяются высокими стандартами социального обеспечения и реальными возможностями национальных экономик.

Список литературы

Клейнер Р., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // *Вопр. экономики*. 2004. № 4.

Плескачевский В. Матрица собственности и баланс ответственности // *Экономика и управление собственностью*. 2008. № 2.

Ясин Е. Бремя государства и экономическая политика // *Вопр. экономики*. 2002. № 11.

⁴ См.: Плескачевский В. Матрица собственности и баланс ответственности // *Экономика и управление собственностью*. 2008. № 2. С. 3.