

УДК 330.117

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ: СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ

© 2012 г.

*Н.С. Волостнов*

Волжская государственная академия водного транспорта, Н. Новгород

world-economy@ef.unn.ru

*Поступила в редакцию 10.04.2012*

Рассматривается детерминация государственного сектора в рыночной экономике. Характеризуются его диалектика и функции – как традиционные, так и новые.

*Ключевые слова:* государственный сектор, способы его формирования, государственная собственность, функции государственного сектора.

Существование государственного сектора экономики в странах с развитой рыночной экономикой – исторический экономический факт. На предприятиях государственного сектора экономики осуществляется и производство, и распределение, и обмен, и потребление товаров/работ/услуг. Без него невозможно представить себе рыночную экономику.

В большинстве стран в государственный сектор экономики в разные периоды в той или иной мере входили земельные угодья, промышленные предприятия, военные объекты, ресурсы недр, электроэнергетика, транспорт, связь и т.п. Государственными предприятиями осуществляется от 1/6 (Германия, Великобритания) до 1/3 (Франция) и даже до 1/2 (Австрия) валовых капиталовложений в экономику. Госсектор в электроэнергетике Японии, Канады, Франции составляет 100%, на железнодорожном транспорте Франции, Италии, Швеции, Испании – 100% [1, с. 29]. В США около 1/3 земли находится в собственности федерального правительства. Это свидетельствует о возрастающей роли государства в осуществлении функций социально-экономического регулирования, обеспечении социальной и политической стабильности в обществе, выявлении социальных приоритетов стратегического характера, проведении сбалансированной внешнеэкономической политики.

Тем не менее отношение к нему и в политике, и в экономической науке – неоднозначное. Либералы, например Р. Нозик, А. Чубайс, А. Илларионов и др., полагая, что только рынок способен наиболее эффективно распределять ресурсы и качественно удовлетворять потребности общества, приписывают государственному сектору все недостатки плановой экономики. По их мнению, влияние государства необходи-

мо свести к минимуму, то есть к выполнению только функций «ночного сторожа», а укрепление государственного сектора экономики лишь увеличивает задержку темпов роста экономики в целом и делает ее неконкурентоспособной [2]. Другим аргументом противников активного участия государства, в том числе и в управлении государственным имуществом, является то, что государственное управление представляет собой функцию публичной власти, принципиально отличную от функции управления национальным имуществом, что порождает коррупцию и лоббизм [3, с. 78–79].

Однако не все экономисты разделяют такую максималистскую точку зрения на «минимальное» государство. Так, Дж.Э. Стиглиц назвал «хаосом» гипотетическую ситуацию, при которой рынок мог бы функционировать без вмешательства государства в рыночную экономику, тем самым подчеркивая существенную роль государства «в функционировании современной рыночной экономики» [4]. По его мнению, основными мотивами государственной деятельности выступают такие провалы рынка, при которых последний неэффективен по Парето: несостоятельность конкуренции, существование товаров, которые либо не будут поставлены рынком, либо будут поставлены, но в недостаточном количестве; невозможность уловить частными товаропроизводителями внешние эффекты, снижающие эффективность распределения ограниченных ресурсов; неполные рынки; несовершенство информации, поставляемой рынком; безработица; инфляция [5, 76–78].

В противовес либералам, государственники, напротив, настаивают на огосударствлении экономики, несмотря на то, что крах плановой экономики с ее директивными методами управления доказал ее низкую эффективность и бесперспективность.

К сожалению, в экономической науке до сих пор нет исчерпывающей трактовки государственного сектора экономики в аспекте его генезиса и распределения по сферам, отраслям, масштабам деятельности, его динамики, функциональной роли, эффективности и механизме управления. Так, рассматривая государство как поставщика экономических благ, Л.И. Якобсон связывает меру его участия в данном процессе с необходимостью удовлетворения потребностей общества в чистых общественных благах, смешанных общественных благах, поставляемых на основе сотрудничества и разделения функций между государством и предпринимательством либо частным некоммерческим сектором, в частных благах в ситуациях изъянов рынка [6, с. 55–56]. По мнению В.Е. Савченко, например, государственный сектор экономики должен функционировать в основном в четырех отраслях экономики: финансы, промышленность, транспорт и связь [7, с. 80–86].

На наш взгляд, нельзя согласиться с методологическим подходом авторов, связывающих участие государственного сектора экономики исключительно с «провалами рынка». Формирование его по остаточному принципу объективно не может не сужать его функциональную роль в жизни общества, тем более с учетом конкретно-исторических условий их функционирования и развития. К тому же необходимо отметить, что положение государственного сектора в системе смешанной экономики подвержено определенному жизненному циклу, когда периоды подъема экономики и, как следствие, сужение масштабов государственного сектора сменяются спадом и последующим его расширением, существенное влияние на которые оказывает уровень социально-экономического развития государства в тот или иной исторический период.

По мнению В.Н. Черковца, государство, во-первых, становится субъектом собственности предприятий – полным или долевым, реализуя это право экономически путем организации и участия в предпринимательской деятельности и присвоения – полностью или частично – ее результатов. Во-вторых, оно начинает прямо с помощью различных методов финансирования, стимулирования и администрирования частично регулировать экономику частного сектора, направляя его производственную деятельность на реализацию определенных государственных программ [8, с. 40].

К тому же имеется ряд факторов, усугубляющих потребность российской экономики в необходимости усиления роли государства и оптимизации государственного сектора эконо-

мики, а именно: осложнение внешнеполитической обстановки (экстремизм США в политике, размещение военных баз НАТО у границ России, мировой финансовый кризис, зависимость российской экономики от экспорта сырьевых ресурсов и др.); устаревшая материально-технологическая база; утяжеленная структура экономики; неравномерность технико-технологического, социально-экономического развития регионов; известная дискриминация России на мировом рынке и др.

Таким образом, на сегодняшний день в российском государстве складывается ситуация, когда встают задачи, требующие немедленного решения, а частный сектор оказывается либо еще не заинтересованным, либо недостаточно экономически сильным для их решения. По выяснению его сущности в экономической науке имеется несколько точек зрения.

Так, Дж.Э. Стиглиц под государственным сектором понимает «общественную собственность и деятельность государства в производстве, продаже и перераспределении, включая производство товаров и услуг, субсидирование производства, государственную деятельность на финансовых рынках, государственные закупки товаров и услуг» [5, с. 130]. Подобные взгляды разделяют С.А. Батчиков и С.Ю. Глазьев: «Государственный сектор – это те сферы деятельности и отношения собственности, которые не относятся к частному сектору» [9, с. 8]. Несколько отличную точку зрения высказывают Ю.М. Воронин, А.З. Селезнев, Л.Г. Черденченко, которые при рассмотрении вопроса о структуре собственности не проводят различий между понятиями «форма собственности» и «сектор экономики», подразумевая, очевидно, под государственной собственностью государственный сектор экономики [10, с. 154]. Существует также мнение, что государственная собственность более широкое понятие, чем государственный сектор экономики. Она аргументируется теми утверждениями, что госсобственность охватывает все материальное и нематериальное имущество, принадлежащее государству, а государственный сектор лишь представляет ту часть госсобственности, которая включает имущество предприятий, организаций и учреждений, принадлежащих государству [11, с. 18].

Именно при наличии работоспособной системы управления госсобственностью и ее оптимальных масштабов государственный сектор создает благоприятные условия для полноценного регулирования экономики, – в том числе за счет увеличения инвестиций, реализации инноваций на всех уровнях, что в конечном счете позволяет обеспечивать развитие производи-

тельных сил страны, более быструю структурную перестройку экономики, развитие инфраструктуры и способствует подъему жизненного уровня населения.

Если же рассматривать сущность государственного сектора экономики с позиции ресурсов и дополнить его экономическое содержание государственным бюджетом и внебюджетными фондами, которые образуют основные звенья финансовой системы государства, то это позволяет ему наиболее полно реализовать аллокативную функцию государственного сектора, то есть функцию распределения и перераспределения относительно ограниченных ресурсов.

Существует также трактовка сущности государственного сектора экономики, под которым понимается «объем вмешательства государства в экономическую жизнь» [12, с. 23]. Эта точка зрения, на наш взгляд, подразумевает смешение таких понятий, как «государственное регулирование» и государственный сектор экономики. К тому же государственный сектор экономики необходимо дополнить институциональной составляющей, что позволяет его рассматривать как особый экономический институт. С позиции институционального подхода государственный сектор экономики выполняет ряд функций, которые не могут быть возложены на другие общественные институты [13].

Резюмируя вышеперечисленное, можно сделать вывод, что государственный сектор экономики – это динамичное явление, подверженное влиянию различных факторов.

Известный научный интерес вызывает анализ становления и развития государственного сектора экономики развитых стран мира, представляющих разные экономические модели. В экономической теории различают несколько основных типов экономических моделей, среди которых, как наиболее характерные, рассмотрим американскую, японскую, шведскую. В американской модели экономической системы прямое государственное вмешательство сведено к минимуму, а регулирование экономики сводится к воздействию посредством косвенных регуляторов, встроенных в рыночный механизм. В такой модели рыночной экономики частный сектор доминирует над государственным сектором экономики. Огромный интерес с точки зрения разделения государственного и частного секторов экономики представляет японская экономика. Именно здесь эта грань наиболее размыта. В стране существуют два типа публичных корпораций: прямого государственного и косвенного подчинения. К первому относятся собственно государственные предприятия: почтовая служба, лесное хозяйство и

др. Предприятия косвенного подчинения функционируют в зависимости от степени контроля и финансирования правительством их деятельности. Государственный сектор шведской модели экономики является наиболее ярким примером того, как может государство эффективно контролировать доходы, прибыль и цены, использование капитала, рабочей силы и др. Характерной чертой шведской модели является активная государственная политика и доминирующий государственный сектор, доля которого в настоящее время составляет более 60% [14, с. 93]. Шведская экономическая система ориентирована на достижение социальных целей [15, с. 92–98]. Несмотря на то, что в развитых странах государственный сектор имеет разный масштаб в смешанной экономике той или иной страны, тем не менее, как правило, он имеет одно общее свойство – является достаточно эффективным, что доказывается его функционированием и развитием. При этом эффективность деятельности государственного сектора экономики, безусловно, должна оцениваться исходя из полноты выполнения возложенных на него функций.

Чтобы точнее сформулировать функции государственного сектора экономики в развитии страны, необходимо определить задачи и функции государства, так как функциональная эффективность государственного сектора во многом зависит от реализации функций государства и их различных комбинаций. К тому же функции государства и государственного сектора зачастую пересекаются. Во-первых, одной из приоритетных функций государства является обеспечение обороны и безопасности, в том числе продовольственной. Во-вторых, реализация социальной политики и защита социально уязвимых слоев населения. В развитых странах инвестиции в науку, образование, включая их материально-техническую базу, рассматриваются не как текущие расходы, а как наиболее эффективный вид инвестиций. Хотя социальные инвестиции и имеют более длительный цикл по сравнению с вложениями в физические или финансовые активы, но их финансирование имеет стратегический характер и в связи с этим является исключительной прерогативой государства. В-третьих, предупреждение или устранение так называемых «провалов рынка», в том числе посредством прямого государственного контроля над ценами, охрана природы и т.д. В-четвертых, к государственным функциям следует отнести также такие, как регулирующая, интеграционная, институциональная, которые обеспечивают оптимизацию экономических процессов, норм и правил хозяйственной

деятельности субъектов экономики, граждан, консолидации их инициативы и возможностей для овладения производительными силами и их использования, а также поддержку процессов извлечения, апробации, накопления и распространения знаний в обществе.

Таким образом, можно сделать вывод, что в России жизненно необходима трансформация государственного сектора экономики как экономической базы государства для обеспечения национальной безопасности, становления инновационной экономики и стимулирования экономического роста в условиях влияния глобализации, мирового финансового кризиса, активизации инвестиционно-инновационной составляющей развития в процессе воспроизводства человеческого капитала.

В этой связи государственный сектор экономики должен формироваться не по остаточному компенсаторному принципу, а с позиции «нишевого» подхода, когда на него возлагаются такие функции, которые он может реализовать наилучшим образом. Согласно этому подходу, можно вычленивать такие традиционные функции государственного сектора экономики, как: исключительная (приоритетная), связанная с производством ряда товаров (например, ядерного оружия, наркотикосодержащих лекарств и т.п.); стратегическая, обусловленная конкуренцией государств – носителей национально-обособленных интересов; структурно-динамическая, требующая осуществления прогрессивной структурной перестройки экономики, наращивания темпов экономического роста и т.п.; региональная, диктующая необходимость оптимального размещения производительных сил по территории страны, выравнивания уровней их технико-экономического, социального развития, поддержки депрессивных регионов, комплексного использования ресурсов и т.п.; социальная, связанная с созданием условий для развития и самореализации личности; компенсаторная, устраняющая сбои в результатах деятельности частных структур; фискальная, направленная на пополнение доходной части бюджета; интегративная, обусловленная необходимостью обеспечения целостности национальной экономики, ее управляемости и направленная на формирование и реализацию будущего облика страны, включающая в себя, в том числе, и производство общественных благ, воспроизводство потребляемых ресурсов и соответствующих условий деятельности, обеспечивающих выполнение государством своих критериальных функций.

Современные тенденции развития национальной экономики позволяют также выделить такие новые функции государственного секто-

ра, как: *омодативная* – формирующая предложение и спрос на новые (инновационные, модернизированные) блага, технологии, адекватные требованиям инновационной экономики; *волюнтативная* – стимулирующая (побудительная) частный сектор на обновление выпуска продукции, совершенствование технологий (в том числе и через государственно-частное партнерство); *коммуникативно-информативная* – создание новых знаний (фундаментальные и прикладные исследования), их диффузия в частный сектор, коммерциализация, предоставление частному сектору информации о состоянии мировой конъюнктуры, лицензий, опыта заключения договоров, создание новых рынков инновационной продукции и т.п. При этом функции могут взаимопроникать, дополнять и конкретизировать друг друга. Так, эффективное выполнение компенсаторной функции в значительной мере определяется реализацией структурно-динамической и иных функций. Неполная реализация государственным сектором той или иной функции может привести к снижению эффективности рыночной экономики, неполному удовлетворению определенных общественных потребностей.

Другим важным свойством функций государственного сектора является их динамичность, то есть переход из одной в другую, уменьшение и увеличение в объеме, исчезновение и рождение в новом качестве. Например, компенсаторная функция будет уменьшаться по своему объему, если данная группа потребностей эффективно будет удовлетворяться рынком.

Наконец, заметим, что функции государственного сектора не следует противопоставлять друг другу. Все они значимы и играют существенную роль в развитии смешанной экономики. К тому же функционирование и развитие государственного сектора экономики порождает такое явление, как этатистская емкость рыночной экономики, то есть такое ее состояние, при котором государственный сектор (при оптимальном масштабе, сферах, отраслях, направлениях) вкупе с частным сектором образуют ее целостность, позволяя наилучшим образом удовлетворить потребности общества / государства. Этатистский эффект при этом представляет собой реакцию на воздействие на рыночную экономику как позитивных (требования НТП, международной конкуренции и т.п.), так и негативных (эпидемии, войны и т.п.) факторов. Иными словами, это защитные, компенсирующие, развивающие действия государства. Величина этого эффекта зависит главным образом от условий реализации государственным сектором своих функций.

Поэтому одной из ключевых задач современного развития российской экономики является трансформация государственного сектора экономики, которая, как уже отмечалось, связана с оптимизацией и модернизацией последнего по сферам, направлениям, отраслям, с повышением эффективности его функционирования и взаимодействия с частным сектором.

#### *Список литературы*

1. Савченко А. Экономические основы управления государственной собственностью // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 6.
2. Литературная газета. 5 февраля. 2008. № 4.
3. Цветков В.А. Эффективна ли государственная собственность // ЭКО. 2006. № 11.
4. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора // Под ред. Л.Л. Любимова: Пер. с англ. М.: Аспект Пресс. 1995.
5. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора: Пер. с англ. // М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М. 1997.
6. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект- Пресс, 1996.
7. Сажина М.А. Социал-демократическая модель общественного развития / Экономическая теория на пороге XXI века – 6 / Под ред. Ю.М. Осипова, В.В. Чекмарёва, Е.С. Зотовой. М.: Юрист, 2002.
8. «Капитал» и экономикс: Вопросы методологии, теории, преподавания. Вып. 4 / Под редакцией В.Н. Черковца М.: ТЕИС, 2011.
9. Эффективность государственного управления. М.: АО «Консалтбанкир», 2000.
10. Воронин Ю.М., Селезнев А.З., Чередниченко Л.Г. Россия: экономический рост // М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2004.
11. Коньшев В.А. Методология формирования государственного сектора экономики в РФ. Дисс... к.э.н. Москва, 2004.
12. Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель. М.: Мысль, 1991.
13. Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная экономика. Отв. ред. акад. Л.И. Абалкин. М.: Эдиториал УРСС, 2002.
14. Зеленцов А.В. Государственный сектор экономики: эффективность и удельный вес // ЭКО. 2006. № 7.
15. Гутник В. Модели социально-экономического развития стран Западной Европы // Общество и экономика. 2000. № 2.

## **PUBLIC SECTOR IN RUSSIA'S MARKET ECONOMY: ITS NATURE AND FUNCTIONS**

*N.S. Volostnov*

We consider the determination of the public sector in a market economy. Its traditional and new dialectic and functions are characterized.

*Keywords:* public sector, ways of its formation, public ownership, public sector's functions.