

Волошин А.И.¹, Романюк Е.В.², Майданевич Ю.П.³©

¹К.э.н., ст. преподаватель кафедры экономической теории; ²к.э.н., доцент кафедры экономической теории; ³д.э.н. доцент, профессор кафедры международной экономики. Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского Таврическая Академия

ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ АКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В РЕГУЛИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Аннотация

В статье теоретически обоснована активность государственного сектора на основании исследования институционального состава и целевого использования объектов государственной собственности, что позволило определить эффекты его участия в регулировании национальной экономики.

Ключевые слова: государственный сектор, государственная собственность, национальная экономика, государственное регулирование экономики.

Keywords: public sector, public ownership, the national economy, state regulation of the economy.

Значение государственного сектора для национальной экономики определяется, прежде всего, его активностью и регулируемыми возможностями. В многочисленных работах классиков экономической теории и современных авторов, посвященных государственному сектору, отмечается его способность воздействовать на ход социально-экономического развития благодаря превращению государства в непосредственного производителя определенных благ и услуг, осуществлению им предпринимательской деятельности, но, правда, не всегда в соответствии с принципами рыночного хозяйствования, прибыльности и т.д.

Государственный сектор в прошлом столетии стал активно использоваться государством для решения самых разнообразных проблем развития национальной экономики. Первоначально государственное регулирование не опиралось на мощные объекты государственной собственности и сильный государственный сектор. Оно представляло собой главным образом систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям. Однако постепенно масштабы государственной собственности нарастали и практически все правительства обзавелись своими собственными хозяйствами в виде государственных секторов экономики. И механизм государственного регулирования экономики оказался привязан к государственному сектору, в рамках которого сосредоточились огромные материальные, природные, финансовые, человеческие и другие ресурсы.

Классики экономической науки, выступавшие за усиление регулирующей деятельности государства, время от времени связывали ее не только с косвенными способами его воздействия на положение дел в национальном хозяйстве, но и допускали возможность установления государственной собственности на некоторые его объекты. Так, например, А. Пигу считал, что “при прочих равных условиях для правительственных органов будет лучше взять на себя исполнение определенных видов капитальных затрат, вместо того чтобы контролировать их использование частным сектором” [1, 457-458]. Дж. Гэлбрейт также считал, что “власть не должна исключать государственную собственность из системы управления экономикой” [2, 279]. Дж. Стиглиц даже определяет экономическую политику государства как деятельность государственного сектора для ее практического

осуществления, для регулирования экстерналий [3, 22-23]. Использование государственного сектора в мероприятиях по регулированию национального хозяйства стало общепризнанной и широко используемой практикой. Масштабы государственного регулирования экономики, его конкретные формы и методы в разных странах существенно отличаются. Но при этом многие исследователи проявляют единство в оценке государственного сектора в системе государственного регулирования экономики.

Современные отечественные и зарубежные ученые также отмечают большие регулирующие возможности, заложенные в государственном секторе экономики. В работах С. Ерохина, Д. Карпова, Ю. Подрезовой, О. Чубуковой, А. Синенко и других авторов раскрывается значение его активности и влияния на различные стороны социального и экономического развития той или другой страны, рассматривается его место в системе государственного регулирования экономики и другие вопросы. В частности С. Ерохин подчеркивает, что "государственный сектор активно используется как средство государственного регулирования экономики" [4, 334]. А. Чубукова и А. Синенко в свою очередь отмечают, что "все современные развитые экономики являются смешанными в том смысле, что рыночное саморегулирование в них в той или иной степени дополняется регулированием со стороны государства" [5, 81].

Д. Карпов и некоторые другие исследователи выделяют специфическую роль государственного сектора как инструмента регулирования экономики и даже рассматривают его как встроенный стабилизатор рынка [6, 142]. Значение регулирующих функций государственного сектора для национальной экономики анализируется в работе Ю. Подрезовой среди которых ученая особенно выделяет распределение и перераспределение экономических ресурсов, обеспечение стабилизации экономического развития и стимулирование экономического роста и др. [7, 47]. Активность регулирующего влияния государственного сектора прослеживается по многим направлениям социально-экономической жизни общества, спектр его действия очень широкий и поэтому каждый из авторов формулирует свой перечень его регулирующих функций и задач, которые во многом пересекаются между собой.

Вместе с тем, в ряде работ отмечается, что выстраивать прямую зависимость между размерами государственного сектора и силой развития государственного регулирования экономики не совсем правомерно. Известный экономист Л. Абалкин считает, что "часто регулирующая роль государства может быть более значительной при относительно меньших показателях, скажем, доли госсобственности" [8, 5]. "Усилить роль государства в экономике, - отмечает В. Антоненко, - можно не только через наращивание объемов его собственности" [9, 94]. М. Осьмова также отмечает, что "государственный сектор имеет незначительный удельный вес в народном хозяйстве, а вмешательство государства в экономику значительно" [10, 5].

Следовательно, государственное регулирование может осуществляться в большей или меньшей степени с опорой на государственный сектор. В некоторых случаях действительно можно иметь мощный механизм государственного воздействия на экономику и не обязательно чрезмерно увеличивать государственную собственность в ней. Выбор в пользу того или другого способа государственного регулирования национальной экономики всегда осуществляется под влиянием большой совокупности факторов и обстоятельств. "Государство всегда колеблется, - отмечал А. Пигу, - прежде чем осуществить вмешательство в хозяйственную жизнь" [1, 275]. Поэтому сложно выстроить оптимальное соотношение между государственным сектором экономики и государственным регулированием экономики.

Вторая проблема регулирования национальной экономики порождается определением значимости государственного сектора для реализации политики государственного регулирования экономики. Она связана с выявлением диапазона государственного интервенционизма вообще и участия в нем государственного сектора в частности. Так, например, М. Осьмова признает, что "влияние государства на экономику развитых стран

осуществляется посредством функционирования государственного сектора, имеющего определенный удельный вес в экономике” [10, 5]. А. Лившиц выделяет минимальные необходимые и максимально допустимые границы государственного вмешательства в экономику и считает, что “в их пределах государство должно брать на себя ответственность за правильную организацию денежного обращения, удовлетворение части коллективных потребностей людей и компенсацию, ликвидацию и недопущение негативных эффектов рыночного поведения” [11, 16].

Нам представляется, что активность и роль государственного сектора в системе государственного регулирования экономики можно было бы раскрыть с помощью трех эффектов участия государственного сектора в государственном регулировании: минимизирующего эффекта активности государственного сектора в системе государственного регулирования; усредняющего или уравнивающего эффекта активности государственного сектора в системе государственного регулирования; максимизирующего эффекта активности государственного сектора в системе государственного регулирования (табл. 1).

Минимизирующий эффект активности государственного сектора в системе государственного регулирования экономики проявляется вне зависимости от размеров государственной собственности в национальном хозяйстве. Его действие имеет место как при наличии мощного, так и при существовании крайне ограниченного по размерам государственного сектора. В этом случае в состав государственного сектора входят преимущественно объекты, обеспечивающие функционирование более или менее стандартной системы государственного управления в любой стране и на всех ее уровнях. Это совокупность министерств, ведомств, организаций, учреждений и предприятий, их материально-техническое оснащение, что в совокупности обеспечивает выполнение государственной властью ее традиционных законодательных, исполнительных, контролирующих и других функций.

Таблица 1

Эффекты активности государственного сектора в регулировании национальной экономики

Эффекты активности государственного сектора в государственном регулировании	Институциональный состав государственного сектора	Целевое использование объектов государственного сектора	Результат активности государственного сектора
Минимизирующий эффект активности	Совокупность министерств, ведомств, организаций, учреждений и предприятий	Для реализации своих управленческих и регулирующих полномочий в национальной экономике	Обеспечивает управленческий и регулирующий режим в экономике
Усредняющий или уравнивающий эффект активности	Государственные предприятия снабжающие население общественными товарами и услугами	Для производства продукции, общественных благ и предоставления услуг	Выравнивает базовые условия воспроизводства рабочей силы, снижает остроту социально-экономических проблем, обеспечивает социальную стабильность и т.д.
Максимизирующий эффект активности	Наращивание масштаба государственной собственности сверх	Для обеспечения стратегических интересов нации, получения	Обеспечивает экономическую стабильность

	минимизирующего и усредняющего уровня	государственных устойчивых доходов, выполнения социальных обязательств	
--	---------------------------------------	--	--

Источник: составлено автором на основании [1-19]

Фактически речь идет о ресурсах, которые задействованы государственным аппаратом управления для реализации своих управленческо-регулирующих полномочий в национальной экономике. Известный американский экономист Дж. Гэлбрейт неоднократно подчеркивал, что “государственная бюрократическая машина располагает огромными средствами, а наиболее крупными и технически оснащенными являются такие государственные организации как Военно-воздушные силы, Военно-морской флот, Комиссия по атомной энергии и др.” [12, 346].

Есть все основания в системе государственного сектора выделить ту его часть, которая не связана непосредственно с производственной деятельностью, а обеспечивает государственный бюрократический аппарат необходимыми средствами для его функционирования. Примечательно, что П. Самуэльсон писал, что “помимо растущего прямого участия государства в национальном производстве, происходило огромное расширение законодательства, и исполнительная власть издавала все больше декретов по регулированию экономической жизни” [13, 151]. Поэтому прямое участие государства в производстве мы предлагаем охарактеризовать с помощью двух других эффектов, о которых речь пойдет ниже, а использование ресурсов, с помощью которых оно обеспечивает общий управленческий и регулирующий режим в экономике, следует отнести к минимальной границе существования государственного сектора.

Во всех странах мира в системе государственного сектора существует такое подразделение как правительственный подсектор, под которым понимается минимальный набор материальных, финансовых, информационных, транспортных, издательских, человеческих и других ресурсов, которые задействованы для того, чтобы государственный аппарат эффективно выполнял свои функции по отношению к обществу вообще и национальной экономике в частности.

Государственное управление представляет, с нашей точки зрения, минимальный уровень участия государственного сектора в регулировании национальной экономики. Ресурсы, принадлежащие государству на этом уровне, предназначены для выработки типовых мер законодательного, нормативно-правового, исполнительного, контролирующего и стимулирующего характера с целью регулирования национальной экономики. Они используются для проведения денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, регулирования рынка труда и занятости, применения минимальных социальных стандартов, контроля финансового и фондового рынков и т.д.

То есть, в данном случае речь идет о такой ограничительной деятельности государства в экономике, при которой, по выражению известного американского экономиста М. Фридмана, оно выступает “как нормотворческий орган и третейский судья” [14, 50]. Он считал, что при помощи государства обеспечивается соблюдение законопорядка, выполнение заключенных контрактов, определение прав собственности, функционирование кредитно-денежной системы [14, 52]. Но даже для того, чтобы государство выполняло эти очень важные, но не связанные с непосредственным проникновением в экономическую сферу, функции, оно должно располагать определенными ресурсами, которые находятся в его собственности.

Усредняющий или уравнивающий эффект активности государственного сектора в системе государственного регулирования экономики связан с функционированием государственных предприятий и организаций, а не государственных административно-управленческих структур. Следует заметить, что еще Дж. Кейнс некоторые меры, предпринимаемые государством в экономике, называл уравнивающим фактором [15, 207]. Однако в его времена государственный сектор не был таким масштабным явлением,

каким он стал впоследствии, и поэтому уравнивающий эффект активности государственного сектора в государственном регулировании экономики, с нашей точки зрения, нужно расширить и применить ко второму блоку в системе государственного управления согласно ранее упоминавшейся схематизации, предложенной группой авторов. Он не минимизирует, а, напротив, расширяет присутствие государства в экономике, увеличивает размеры принадлежащей ему собственности, превращает его в субъекта хозяйственной деятельности наряду с частнопредпринимательскими структурами. Но при этом в сферу деятельности государственного сектора попадают не всякие и любые предприятия, а именно те, которые снабжают население общественными товарами и услугами. Дж. Гэлбрейт писал, что “имеется ряд услуг, например национальная оборона, образование, защита людей и собственности, в отношении которых нельзя с уверенностью полагаться на рынок. Здесь тоже должно действовать государство” [12, 45]. Как известно, по этой причине деятельность государственных предприятий не всегда осуществляется на основе коммерческой выгоды и прибыльности.

Выход государственного сектора за пределы, обусловленные минимальным уровнем его существования, связан с необходимостью производства некоторых продуктов и предоставления определенных услуг, которые по своей экономической природе являются так называемыми общественными благами. Государство, стремясь преодолеть несостоятельность и неэффективность рынка в решении отдельных проблем социально-экономического развития общества, принимает на себя производство и распределение товаров и услуг, спрос на которые не удовлетворяется посредством рыночных механизмов. Н. Волостнов отмечает, что к основным сферам деятельности государственных предприятий “относятся те сферы, те отрасли, те производства, которыми осуществляется создание и поставка общественных благ” [16, 48]. Следовательно, принимая на себя обеспечение населения общественными благами, государственный сектор тем самым сглаживает остроту социально-экономических проблем, существующих в обществе, и выравнивает условия жизнедеятельности практически для всех слоев населения страны.

Частнопредпринимательские принципы хозяйствования позволяют удовлетворять только те потребности, которые выражаются в платежеспособном спросе населения и фирм. Однако в системе национального хозяйства существуют всегда или появляются на определенном этапе его развития и другие потребности, которые или нельзя в принципе измерить в деньгах и превратить тем самым в платежеспособный спрос, или нецелесообразно удовлетворять через экономику свободного рынка. “Рынок не может, - подчеркивает С. Надель, - оперативно реагировать на потребности обороны, науки, образования, здравоохранения, охраны окружающей среды и т.д”. [17, 47]. Поэтому поставкой таких товаров и услуг коллективного пользования, как национальная оборона, охрана общественного порядка, государственное управление, почтовая связь и ряда других занимается государство через государственный сектор экономики.

Для того чтобы общественные блага были общедоступными, не исключали из процесса их потребления ни одного индивидуума и устраняли конкуренцию между ними в потреблении, именно государство чаще всего принимает на себя риски, связанные с созданием и организацией деятельности соответствующих предприятий и учреждений. Французский экономист Ж.-Ж. Роза в этой связи справедливо замечает, что, по-видимому, «чисто общественные товары» являются наиболее логическим обоснованием деятельности государственных предприятий, развития государственного предпринимательства и функционирования государственного сектора [18, 43]. Именно поэтому, важным моментом в обосновании значимости государственной собственности является теория общественного блага, выдвинутая П. Самуэльсоном [13, 162-163], и концепция социально значимого блага Р. Масгрейва [19, 77].

Конечно, не во всех случаях и не во всех странах государство принимает непосредственно на себя заботу о производстве и распределении общественных товаров и услуг. В отдельных странах государство жестко регулирует их производство и

распределение в частном секторе экономики, путем субсидирования стимулирует участие предпринимательских структур в формировании их предложения и изыскивает другие способы установления контроля над этим процессом. Это означает, что государственное регулирование в системе предложения общественных благ опирается не на государственный сектор, а на административно-управленческие формы и методы воздействия на их реальных и потенциальных производителей. Однако в любом случае важно подчеркнуть другое: через систему общественных благ государство выравнивает базовые условия воспроизводства рабочей силы, снижает остроту социально-экономических проблем, обеспечивают некоторую социальную стабильность в обществе и т.д.

В конечном итоге производство, распределение и потребление общественных благ создают положительный внешний эффект в национальном хозяйстве, заключающийся в том, что все общество в целом, его отдельные социальные группы и сектора экономики получают выигрывают. Тем самым, с нашей точки зрения, государственный сектор, занимающийся поставками общественных благ населению, обеспечивает действие усредняющего или, иначе говоря, уравнивающего эффекта активности в системе государственного регулирования экономики.

Максимизирующий эффект активности государственного сектора в системе государственного регулирования экономики проявляется в условиях, когда государство наращивает масштабы государственной собственности сверх минимального и уравнивающего уровней. Размеры государственного сектора чрезмерно увеличиваются под самыми различными условиями: политическими, экономическими, социальными, идеологическими и др.

В каждом конкретном случае приводятся резонные доводы в пользу расширения границ государственного сектора: обеспечение стратегических интересов нации, получение государством устойчивых доходов, гарантированное выполнение им своих социальных обязательств и т.д. Реализация на практике таких подходов к объективному содержанию государственного сектора ведет в конечном итоге к максимизации его размеров в национальной экономике.

С нашей точки зрения, можно выделить несколько факторов, которые обуславливают укрепление позиций государственного сектора в национальной экономике и, соответственно, порождают максимизирующий эффект активности в системе государственного регулирования экономики.

Во-первых, существуют определенные сложности в делении благ на общественные и частные, так как некоторые из них имеют признаки тех и других. На это указывает в своей работе А. Лившиц, рассматривая высшее образование как услугу, которая может быть отнесена как общественному товару, так и к частному [11, 14]. Если принадлежность среднего школьного образования к типичному общественному благу не вызывает сомнения (а соответственно и вхождение его в систему государственного сектора), то положение высшего образования двойственно, так как оно не отвечает принципу неисключаемости из потребления (т.е., может и не входить в систему государственного сектора). Если все высшее образование рассматривать как чисто общественное благо, то его включение в государственный сектор обеспечивает уравнивающий эффект активности последнего в государственном регулировании экономики, а если его отнести к частному благу, но находящемуся в государственной собственности (а именно так обстоит дело во многих странах), то оно создает максимизирующий эффект активности государственного сектора в системе государственного регулирования экономики.

Таким образом, в силу того, что границы между общественными и частными благами подвижны, они могут производиться и распределяться как через государственный, так и через частный сектор. Это хорошо видно на примере высшего образования. Поэтому не случайно во многих странах в системе высшего образования представлены одновременно и государственный и частный сектор.

Во-вторых, правительства многих стран в прошлом столетии расширяли границы государственного сектора путем национализации отдельных предприятий и даже отраслей или создания новых объектов государственной собственности за счет бюджетных средств, принимая во внимание особенности социально-экономического развития страны на том или другом ее этапе.

В отдельных случаях государство становилось собственником частных предприятий, спасая их от банкротства и закрытия (особенно если они играли важную финансово-экономическую роль в экономике страны) с целью сохранения производства важнейших видов продукции, противодействуя безработице и т.д. Отметим, что в ходе глобального финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. государство снова пришло на выручку частному капиталу, не ограничившись мерами косвенной поддержки частного сектора: снижением ставки рефинансирования, рекапитализацией банков, предоставлением дополнительных государственных гарантий и т.д. Как отмечают некоторые исследователи, государство пошло по пути полной или частичной национализации банков, выкупа проблемных банковских активов, ценных бумаг и других долговых обязательств финансово-кредитных учреждений. При этом самое активное участие в поддержке своих банковских систем приняли правительства самых высокоразвитых стран, входящих в “Большую семерку”. Так, например, общий объем поддержки финансового сектора в США составил 73,7% ВВП, а в Великобритании – 47,5% ВВП [20, 71].

В-третьих, существенную роль в увеличении размеров государственной собственности играют естественные монополии. По отношению к ним требуется или же очень жесткий режим государственного регулирования, если они являются частными структурами, или же огосударствление и включение в состав государственного сектора. “В условиях естественных монополий (коммунальные предприятия, почта, железнодорожный транспорт и др.), возможности эффективной конкуренции между многими независимыми производителями ограничены, и поэтому такие предприятия должны либо регулироваться государством, либо перейти в его собственность.

Таким образом, активность и значимость государственного сектора в системе государственного регулирования национальных экономик может быть определена через три уровня активности государства в экономике в качестве собственника. Каждый из уровней, с нашей точки зрения, производит свой эффект участия в государственном регулировании, обеспечивая последнее необходимыми ресурсами и инструментами.

Литература

1. Пигу А. Экономическая теория благосостояния / А. Пигу; [пер. с англ.]. – М.: Прогресс, 1985. – Т.1. – 512с.
2. Гэлбрейт Дж.К. Экономические теории и цели общества / Дж.К. Гэлбрейт; [пер. с англ.]. – М.: Прогресс, 1979. – 406с.
3. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора/ Дж. Ю. Стиглиц; [пер. с англ.]. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
4. Єрохін С. А. Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект) : наукова монографія / С. А. Єрохін. – К. : Видавництво “Світ Знань”, 2002. – 528с.
5. О.Ю. Чубукова – Місце і роль держави на сучасному етапі розвитку економіки України // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – №8 (110). – С.79-88.
6. Д.Ю. Карпов – Особенности современного этапа развития государственного сектора экономики России // Вестник ПАГС. – 2010. – №3. – С.141– 146.
7. Ю.А. Подрезова – Функции государственного сектора экономики // Территория науки. – 2006. – №1. – С.43-48.
8. Л.И. Абалкин – Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. – 1997. – №6. – С.4-12.
9. В.Антоненко –Представители государства в управлении предприятием // Экономист. – 2000. – №4. – С.94-95.

10. Осьмова М.Н. Место государства в современных условиях: Материалы круглого стола [Роль государства в экономике: мировой опыт] 22 апреля 1999 г. / Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. – М.: ТЕИС, 2000. – С.5–12.
11. Лившиц А.Я. Введение в рыночную экономику : курс лекций / А.Я. Лившиц. – М.: Квадрат, 1991. – 255 с.
12. Гэлбрейт Дж.К. Экономические теории и цели общества / Дж.К. Гэлбрейт ; [пер. с англ.]. – М.: Прогресс, 1979. – 406с.
13. Самуэльсон П. Экономика / П. Самуэльсон. – М.: НПО «Алгон», 1991. – Т 1. – 333с.
14. Фридман М. Капитализм и свобода (Библиотека Фонда “Либеральная миссия”) / М. Фридман; [пер. с англ.]. – М.: Новое издательство, 2006. – 240с.
15. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс. – М.: Гелиос АРВ, 2002. –352с.
16. Волостнов Н.С. Государственное предприятие в рыночной экономике / Н.С. Волостнов. – М.: Экономика, 2004. – 302с.
17. С. Надель – Рыночная экономика и экономическая демократия // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – №1. – С.45-53.
18. Ж.-Ж.Роза – Национализация, приватизация и распределение прав собственности // Вестн. Моск. ун-та. Сер.6, Экономика. – 1994. – №2. - С.42-53.
19. Musgrave R. A. The Theory of Public Financi / R. A. Musgrave. – New York: Mc Craw-Hill, 1959. – 253 p.
20. А.Кузнецов – Особенности антикризисной программы “Группы двадцати” // Экономика Украины. – 2011. – №1. – С.70–79.