

Предлагаемая читателю книга представляет собой учебник для студентов старших курсов высших учебных заведений. Она может быть полезна прежде всего тем, кто специализируется в области экономической теории, финансов, государственного регулирования экономики, государственного управления и местного самоуправления.

Экономика государственного (общественного) сектора — научная и учебная дисциплина, предметом которой выступает *государство как специфический субъект экономических действий*. Впрочем, с самого начала следует подчеркнуть, что с позиций экономики общественного сектора государство никоим образом не является самодовлеющей силой. Оно рассматривается в качестве особой системы институтов, с помощью которых обеспечиваются скоординированные действия индивидов, преследующих общие цели.

Именно индивид, реальный человек с его запросами и возможностями занимает центральное место в той традиции экономической мысли, на базе которой сложилась современная экономика общественного сектора. Для данной дисциплины государство — это совместно действующие люди, *хозяйствующее общество*. Конечно, имеются в виду отнюдь не все хозяйственные операции, совершаемые внутри общества, и даже далеко не все формы прямого сотрудничества: оно обеспечивается в семье, фирме, добровольной ассоциации и т. п. Речь должна идти о тех экономически значимых действиях, в которых общество непосредственно выступает как нечто *единое* и координация которых в масштабе целой страны достигается на основе сознательных усилий, а не посредством миллионов самостоятельных рыночных сделок.

Государство хозяйствует лишь "от имени и по поручению" своих граждан. Именно поэтому государственный сектор рыночной экономики принято называть *общественным*.

В рыночной экономике государственное вмешательство служит своего рода "последней обороны"; его можно условно уподобить не столько пище, сколько лекарству или скорее витамину, необходимому, но и опасному при передозировке. Практика доказала превосходство рыночной системы хозяйства над плановой, суть которой определяется всеобъемлющим огосударствлением. В то же время современная рыночная система немыслима без общественного сектора, составляющего ее неотъемлемый компонент. Если общественный сектор функционирует неэффективно, недостижима высокая эффективность и в частном секторе.

Общественный сектор — это не только совокупность государственных предприятий и учреждений. Интерес представляют разнообразные формы экономической активности государства. Практически любая активность в рыночной экономике получает выражение в финансовых потоках, доходах и расходах. В связи с этим центральное место в экономике общественного сектора занимают проблемы государственных финансов.

Более того, термины "экономика общественного сектора" и "теория государственных финансов" часто используются в качестве синонимов. Не все проблемы рассматриваемой дисциплины имеют чисто финансовую природу, однако, в принципе, любая из них имеет весьма существенные финансовые аспекты. Акцент на финансовых, в данном случае бюджетных, проблемах обусловил традиционное вынесение монетарной проблематики за рамки предмета экономики общественного сектора.

Экономика общественного сектора анализирует экономическое поведение государства как *одного из* субъектов хозяйства, как специфической организации в ряду других организаций, делая особый акцент на *взаимодействии* и его последствиях. Отсюда преобладание микроэкономической проблематики и преимущественное использование микроэкономического инструментария исследования.

Экономика общественного сектора — прежде всего *теоретическая дисциплина*. Однако она очевидным образом ориентирована на потребности практики. Концепции, модели и выводы экономики общественного сектора позволяют уяснить внутренние взаимосвязи, присущие экономическим действиям государства, и прогнозировать результаты этих действий, их влияние на экономическое положение предприятий и домохозяйств. Это необходимо для анализа, обоснованной выработки и аргументированной критики социально-экономической *политики*, проводимой государством.

Экономическую активность государства можно рассматривать как с *позитивных*, так и с *нормативных* позиций. Экономика общественного сектора объясняет и прогнозирует то, что происходит фактически, и вместе с тем отвечает на весьма нетривиальные вопросы, касающиеся условий, при которых могли бы реализоваться те или иные ожидания в отношении государства. Важно, разумеется, избегать смешения нормативного и позитивного содержания научной дисциплины, о которой идет речь.

* * *

За два последних десятилетия за рубежом сформировалась в целом довольно устойчивая структура курсов экономики общественного сектора. Вместе с тем авторы учебников, естественно, несколько варьируют последовательность тем и отбирают материал исходя из конкретных приоритетов. Так, имеются курсы, в структуре которых акцентируется противопоставление нормативной и позитивной экономической теории государства либо традиционных концепций общественных финансов и более поздних подходов с позиций

теории общественного выбора. Есть учебники, в которых преимущественное внимание уделяется вопросам налогообложения, и такие, в которых большее место отводится проблематике государственных расходов и производства в общественном секторе. Поскольку объектами изучения выступают государство, налоги, программы расходования общественных средств и т. п., любой учебник в значительной степени отражает национальные особенности, что в известной мере ограничивает перспективы использования переводов, если речь идет не о сугубо теоретических курсах продвинутого уровня.

Применительно к условиям России представляется необходимым как можно яснее отразить в курсе специфическое положение государства среди других субъектов рыночного хозяйства и взаимовлияние этих субъектов, зависимость проводимой политики от предпочтений и поведения индивидов, определенность границ тех функций и возможностей, которые присущи государству, тесную взаимосвязь его расходов с доходами, короче говоря, то, что экономист, детально изучая действия государства, имеет дело не столько со всей экономикой, сколько с отдельным ее сектором.

Подобный подход все еще не очень привычен в нашей стране. Между тем он не имеет ничего общего с недооценкой роли государства. Напротив, именно такой подход требуется, чтобы не упустить из виду реальную сферу ответственности государства, те в высшей степени значимые задачи, которые именно оно призвано решать, и те инструменты и способы экономических действий, которые отвечают его особенностям.

В первых главах учебника подробно раскрываются *функции* общественного сектора, связанные с преодолением изъянов рынка, производством общественных благ и перераспределением доходов. Последующие две главы посвящены механизмам, на базе которых формируются конкретные *цели* политики, проводимой государством, и *интересы*, которые эта политика отражает. Затем следует ряд глав, в которых рассматриваются *доходы* государства, социальные и экономические проблемы, порождаемые мобилизацией средств в государственный бюджет, и пути оптимизации налогообложения. Далее предстоит обратиться к *расходам* государства. При этом особо выделена экономическая проблематика, связанная с осуществлением *социальных программ*. После этого в центре внимания окажутся особенности *оценки затрат и результатов* в общественном секторе и отбора наиболее эффективных вариантов использования государственных средств. Учебник завершается главой, посвященной *бюджетному федерализму*.

* * *

Еще несколько лет назад курсы экономики общественного сектора полностью отсутствовали в российских вузах. Ныне ситуация изменилась, и число университетов и академий, в которых преподается этот курс, несомненно, будет увеличиваться и дальше, так как без него вряд ли возможно полноценное экономическое образование. Вместе с тем уровень подготовленности студентов и потребности разных вузов неодинаковы.

Ранее автором этой книги был написан учебник по экономике общественного сектора, ориентированный на студентов, предварительно изучивших только вводный курс экономической теории¹. Такой уровень сложности был, вероятно, единственно возможным для первого учебника по новой для нашей страны дисциплине. Думается, он и сейчас уместен

¹ Яковсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М.: Наука, 1995. В 1996 г. этот учебник был переиздан издательством "Аспект-пресс".

в тех случаях, когда эта дисциплина преподается будущим специалистам в области государственного и муниципального управления. Однако если речь идет о студентах экономических специальностей, общепринятым за рубежом является преподавание экономики общественного сектора на базе курсов, как минимум, "промежуточного" уровня, которые

предполагаются прослушанными ранее. Это избавляет от необходимости вводить и разъяснять

целый ряд понятий и, естественно, позволяет продвинуться дальше в понимании экономических реалий, связанных с функционированием государства.

Именно так построена данная книга. В отличие от предыдущей она непосредственно сопоставима с относительно сложными западными курсами (разумеется, рассчитанными на студентов, а не аспирантов)¹. Однако автор не считал целесообразным увлекаться форма-

лизацией и стремился в первую очередь детально раскрывать экономический смысл рассмат-

риваемых положений, привлекая в первую очередь российские материалы. К сожалению, этих материалов пока меньше, чем хотелось бы, поскольку исследования переходных процессов в общественном секторе российской экономики еще не стали систематическими.

Основные понятия и теоретические положения проецируются в учебнике на конкретные проблемы политики. При этом в различном контексте демонстрируется, что теория не предлагает универсальных вариантов политических решений, однако позволяет существенно

полнее и адекватнее воспринимать политические реалии, рациональнее готовить решения и точнее прогнозировать последствия государственных воздействий на экономику.

В основу учебника положены курсы, которые читаются автором в Государственном университете — Высшей школе экономики и на экономическом факультете Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Автор искренне благодарен своим студентам, а также сотрудникам кафедры государственного управления и экономики общественного сектора ГУ ВШЭ и кафедры экономики социальной сферы МГУ, общение с которыми во многом повлияло на формирование концепции учебника и изложение материала. Автор также глубоко признателен своим консультантам из университетов "Эразмус" (Роттердам) и Пантеон-Сорбонна (Париж) и целому ряду российских и зарубежных коллег за полезные советы и рекомендации. Особая благодарность — Е.В. Шкробеле, сделавшей ряд исключительно ценных замечаний к окончательному варианту рукописи, и В.Л. Тамбовцеву, обстоятельная и доброжелательная рецензия которого включала немало важных рекомендаций. Автор признателен за поддержку

и профессиональное сотрудничество своей жене Н.А. Макашевой.

¹ В новом учебнике частично использован материал заключительных глав предыдущего. Эти главы писались в расчете на восприятие студентов, уже изучивших основную часть курса, и потому в них не требовалась та мера упрощения, как в большинстве предшествовавших глав.