

Глава 1

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР

Приступая к изучению курса экономики общественного сектора, необходимо прежде всего сконцентрировать внимание на экономических функциях государства, которые реализуются с помощью ресурсов, сосредоточенных в этом секторе. В данной главе рассматриваются специфика государства как субъекта экономических действий, основные причины его участия в аллокации ресурсов рыночной экономики; дается определение общественного сектора, характеристика его масштабов и тенденций развития; определяется предмет экономики общественного сектора как научной и учебной дисциплины; рассматриваются особенности функционирования общественного сектора в условиях перехода от плановой экономики к рыночной.

1.1

Рынок и государство

Доминирующее положение в рыночной экономике занимает частный сектор. "Невидимая рука" рынка побуждает независимых производителей товаров и услуг как можно полнее удовлетворять спрос потребителей. Складывающиеся на рынке цены в концентрированном виде содержат

ключевую информацию об условиях производства и потребления. Ориентируясь на эту информацию, частные лица и фирмы осуществляют действия, приводящие к Парето-улучшениям¹.

Ключевая особенность рыночного взаимодействия частных производителей (продавцов) и потребителей (покупателей) — *добровольный* характер сделок, которые они заключают. В рыночной экономике в отличие от планового хозяйства каждый производит и потребляет то, что сам считает нужным, а возможности и конкретные условия взаимодействия с другими субъектами экономической жизни воспринимаются индивидом главным образом через систему цен, складывающихся на основе спроса и предложения. В результате домохозяйства и фирмы выбирают такие варианты аллокации имеющихся в их распоряжении ресурсов, которые в наибольшей степени отвечают их предпочтениям и в то же время учитывают предпочтения потенциальных контрагентов в тех случаях, когда взаимодействие способно улучшить положение обеих сторон.

Отсутствие добровольности (принуждение) означает, что некоторые из технически осуществимых и выгодных для индивида вариантов поведения, включая взаимоприемлемые сделки с партнерами, оказываются недоступными. Следовательно, в экономическом смысле принуждение — это прежде всего ограничение спектра достижимых Парето-улучшений. Если принудительно исключается аллокационная ситуация, которая была бы выбрана в условиях добровольного взаимодействия, налицо потеря эффективности. Если принуждение "отсекает" варианты, которые в любом случае не были бы выбраны в качестве оптимальных, оно бессмысленно.

Таким образом, эффективное функционирование экономики на первый взгляд несовместимо с использованием принуждения. Между тем именно *узаконенная способность к принуждению* (иными словами, власть, право налагать обязательства) составляет с точки зрения экономической теории определяющую особенность *государства*, подобно тому как добровольность взаимодействия характеризует рынок. Следовательно, государственное вмешательство в экономические процессы требует специального объяснения и, в некотором смысле, оправдания.

Объяснение может состоять в том, что отдельные индивиды, обладающие ресурсами принуждения, приводят их в действие, чтобы *перераспределить* в свою пользу то, чем располагают другие. Подобные действия, разумеется, блокируют потенциальные Парето-улучшения, но выгодны тем, кто осуществляет принуждение. Таков экономический механизм функционирования деспотического государства, которому адекватна авторитарная политическая организация.

¹ Напомним, что Парето-улучшениями называются такие изменения экономической ситуации, при которых по сравнению с предшествующим состоянием никто не проигрывает и хотя бы некоторые участники экономической жизни выигрывают. Парето-эффективным является состояние, в котором все имеющиеся ранее возможности Парето-улучшений уже реализованы и, таким образом, новые Парето-улучшения невозможны.

Однако использование права принуждения характерно и для демократического государства, претендующего на то, чтобы служить интересам всех или, по крайней мере, большинства своих граждан. Может ли ограничение спектра доступных индивиду аллокационных действий быть этому индивиду выгодно? Да, если запрет на некоторые из них делает достижимыми другие действия, более ценные для индивида.

Так, государство обязывает участников сделок выполнять принимаемые на себя обязательства. Например, опасаясь конфликта с законом, должник вынужден независимо от своего желания расплачиваться с кредитором. Но отсутствие принуждения к выплате долга, по существу, исключало бы получение кредита у кого-либо кроме близких знакомых.

Гарантии соблюдения условий сделки — частный случай выполнения государством *функций по обеспечению прав собственности*. В самом деле, чтобы сделка могла быть заключена, участники должны прежде всего признавать права друг друга на обмениваемые объекты (товары и деньги). Сама же рыночная сделка есть не что иное, как взаимная передача прав на эти объекты.

Если права собственности четко не определены и не защищены принуждающей силой государства, регулярная экономическая деятельность невозможна. Конфликты между претендентами на использование одних и тех же ресурсов разрешались бы в конечном счете с помощью насилия. Таким образом, реальной альтернативой принуждения, применяемого на основе правил (законов) и сосредоточенного в руках общепризнанных властных структур, выступает принуждение хаотичное, непредсказуемое и общеупотребимое во взаимоотношениях частных лиц,

Монополизация способности к принуждению за счет придания ей формы государственной власти дает огромный выигрыш с точки зрения экономической эффективности по сравнению с ситуацией не ограниченного законом насилия. Поэтому даже деспотическое государство, непосредственно обслуживающее интересы правителя, способствует экономическому развитию в той мере, в какой оно упорядочивает хозяйственную жизнь.

На основе сказанного можно сформулировать несколько тезисов, которые целесообразно иметь в виду при изучении экономики общественного сектора. *Государство представляет собой форму организации принуждения. Принуждение — это прежде всего ограничение доступа к некоторым экономическим возможностям, способным, в принципе, приносить выгоды тем или иным индивидам. Использование принуждения оправданно, только когда отказ от одних возможностей открывает доступ к другим, более значимым с точки зрения индивидуального или общественного благосостояния. Если принуждение необходимо, то его следует минимизировать, во-первых, обеспечивая его недоступность для всех, кроме законных носителей*

государственной власти, и, во-вторых, "отсекая" лишь те возможности, которые непосредственно признаются неприемлемыми. Государственное вмешательство уместно уподобить лекарству, которое следует применять только при наличии болезни, сообразно конкретному диагнозу и избегая избыточных доз.

Усилия государства по обеспечению прав собственности создают общие *предпосылки* добровольного взаимодействия субъектов рынка. Наряду с этим государство обычно вносит *коррективы* в протекающие на рынках процессы и их результаты.

Для демократического государства корректирующее вмешательство приемлемо в первую очередь, если оно способствует Парето-улучшениям. Свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето-эффективности в ситуациях провалов рынка¹. Роль государства в преодолении провалов рынка обсуждается в параграфе 1.2.

Коль скоро компенсация провала рынка ведет к Парето-улучшению (мы пока оставляем в стороне издержки, связанные с государственным вмешательством), то соответствующие меры экономической политики могут быть поддержаны всеми гражданами. Однако опыт показывает, что политические решения обычно имеют как сторонников, так и противников. Если отвлечься на данном этапе от проблемы различий в информированности лиц, оценивающих решения, следует сделать вывод о том, что реальная экономическая политика не сводится к обеспечению Парето-улучшений, иными словами, к преодолению провалов рынка. Мера, приносящая выгоды одной части населения, не отвечает интересам другой, что и вызывает несхожие оценки. Подобные меры имеют перераспределительный характер, даже если речь не идет непосредственно об изъятии части дохода одной группы в пользу другой и, более того, выгоды и потери являются скорее нематериальными.

Принудительное перераспределение совместимо с демократией, поскольку обычное ее понимание не предполагает единогласного принятия решений. В современном обществе приемлемым признается использование государственной власти политическими силами, заручившимися поддержкой *большинства* избирателей и действующими преимущественно в интересах этого большинства, нередко относительного. При всей общераспространенности такой практики она требует специального осмысления на основе критериев, которые будут введены в гл. 3. В связи с этим перераспределительные аспекты деятельности государства в первых двух главах не рассматриваются, за исключением особо оговариваемых случаев. Итак, в следующем параграфе предстоит сосредоточиться на роли государства в преодолении провалов рынка.

¹ Читателю известны такие типы провалов рынка, как естественная монополия, информационная асимметрия, внешние эффекты.

1.2

Провалы рынка и меры государственного вмешательства

Провал (несовершенство, изъян) рынка — это такая экономическая ситуация, в которой рациональное поведение людей, адекватно реагирующих на порождаемую рынком информацию, не обеспечивает достижения Парето-эффективной аллокации ресурсов. Традиционная классификация провалов рынка включает монополию (а также монополию), недостаток и асимметрию информации, а также внешние эффекты (экстерналии). Напомним их особенности.

В условиях **монополии** фирма не приспосабливается к стихийно складывающимся на рынке ценам, а выбирает наиболее выгодное для себя сочетание цены и объема выпуска (продаж). Равновесие достигается при равенстве предельного дохода предельным издержкам, причем цена превышает величину предельного дохода и, следовательно, предельных издержек. При прочих равных условиях монополия преобладает над совершенной конкуренцией, а объем продаж (выпуска) монополии не достигает уровня, который имел бы место при наличии совершенной конкуренции. В результате общество в целом несет потери, поскольку суммарный излишек потребителей и производителей в конкурентной ситуации больше, чем когда цену диктует монополия¹.

Принято различать ситуативную, естественную и легальную (правовую) монополию. Все они предполагают ограничение на вход в отрасль. В первом случае ограничение заключается в недоступности для конкурентов отдельных условий производства в силу концентрации собственности, во втором — в потенциальной неэффективности действий конкурентов при формально свободном входе в отрасль, а в третьем — в запретах, налагаемых государством.

Ситуативная монополия предполагает рыночную власть, основанную на обладании всей совокупностью некоторого ресурса (фактора), необходимого для производства блага, рынок которого монополизирован. Такими ресурсами могут быть, например, месторождения полезных ископаемых, специализированные производственные мощности или ключевые элементы инфраструктуры. Зачастую

¹ Рассматривая данный изъян рынка в более широком контексте, следует сказать, что добровольное взаимодействие, вообще говоря, не обеспечивает максимальной эффективности, если некоторые из участников рынка обладают рыночной властью.

государство способно справляться с проблемой ситуативной монополии, непосредственно используя право принуждения. Так, корпорация, сосредоточившая в своих руках все мощности по производству определенного товара, может быть разделена на основе антимонопольного законодательства.

Однако принудительное разделение или предотвращение слияний оправданы, когда отсутствует существенная *экономия на масштабе*, которая создает основу для возникновения *естественной монополии*. При наличии экономии на масштабе оптимальный объем производства отдельной фирмы может достигать или даже превышать объем рынка. При таких обстоятельствах разделение фирмы-монополиста способно вести к потерям эффективности.

Обычно это выражается в том, что демополизация затруднена технически. Например, водопровод в городе, как правило, имеет смысл эксплуатировать какой-либо одной организации. Ее разделение на фирмы, ответственные за отдельные районы города, могло бы привести только к возникновению локальных монополий при, вероятно, более низкой эффективности. Если же противостояние монополии выразилось бы в создании параллельных систем водоснабжения, принадлежащих различным фирмам, то имел бы место неоправданный рост издержек.

Технический прогресс в ряде случаев создает предпосылки преодоления естественной монополии, как это имело место, например, в сфере телефонной связи (важную роль в данном случае сыграло, в частности, появление сотовой связи). Подчас удается открыть дорогу конкуренции за счет организационных инноваций. Так, в некоторых регионах Западной Европы железнодорожные компании конкурируют между собой, используя свой подвижной состав на одних и тех же путях на основе общего расписания. Однако естественная монополия остается распространенным экономическим феноменом.

При наличии этого, как и других провалов рынка, существуют только две альтернативы: либо смириться с потерями эффективности, либо принудительно исключить некоторые из вариантов аллокации ресурсов, достижимых на основе добровольного взаимодействия. Второе в свою очередь также может вызывать потери, но в данном параграфе важно прежде всего показать, что организованное на основе закона принуждение является, в принципе, адекватным инструментом преодоления изъянов рынка.

В самом деле, именно потому, что применяемое государством принуждение является непосредственной альтернативой свободному взаимодействию, которое составляет суть рыночных отношений, к такому принуждению приходится прибегать, когда результаты добровольных действий неудовлетворительны. Другой альтернативы фактически не существует. Вместе с тем отсюда, разумеется, не следует, что принуждение непременно приводит или всегда способно приводить к желательным результатам.

Имея дело с монополизированными рынками, в том числе с естественными монополиями, государство обычно прибегает к регулятивным мерам, в частности к *регулированию цен*. Наряду с этим возможна принудительная *корректировка условий доступа* на рынок. В сущности, именно она имеет место при законодательном запрете монополизации.

Корректировка может выражаться не только в искусственном *расширении доступа* (например, за счет предотвращения ситуативной монополии), но и в его *ограничении*. Последнее имеет место, когда в сфере, которая в силу технических особенностей носит характер естественной монополии, воспрещается деятельность организаций, ориентирующихся на получение прибыли. Чаще всего при этом государственные или муниципальные органы сами непосредственно монополизуют соответствующие виды деятельности, например оказание коммунальных услуг и эксплуатацию коммуникационных сетей. Таким образом, реакцией на естественную монополию становится *участие государства в производстве*. В ряде случаев естественные монополии передаются негосударственным некоммерческим организациям (обычно в сочетании с регулированием цен).

Вместе с тем встречаются случаи, когда государство целенаправленно способствует установлению монополии. Речь идет о наделении отдельных лиц или организаций *исключительными правами* в сфере производства определенных товаров или услуг. Обладание такого рода исключительным правом обуславливает *легальную монополию*.

Примером служит монополия, достигаемая за счет патентования изобретений. Тем, кто не обладает законным образом оформленным правом, государство закрывает доступ к производству запатентованного продукта. Объектами легальной монополии могут быть также экспорт, импорт, продажа каких-либо товаров на внутреннем рынке, например винная монополия, и др.

Установление легальной монополии оправдывается поиском своего рода меньшего из зол. Всякая монополия, при прочих равных условиях, нежелательна. Однако если речь идет о патентовании, она может быть необходима, чтобы обеспечить стимулы технического прогресса. Патент позволяет извлекать выгоды из изобретения, и именно эти выгоды оправдывают затраты сил и средств на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

Вместе с тем, поскольку никакая монополия небезобидна, политика государства, как правило, предусматривает ликвидацию исключительных прав патентовладельцев по прошествии некоторого времени. Это позволяет постепенно открывать доступ к нововведениям. Например, в США срок действия патентов ограничивается 17 годами. Российским законодательством установлен срок патентов на изобретения в 20 лет.

Впрочем, в силу причин, которые будут подробно рассматриваться в гл. 5, нередко имеют место избыточное предоставление государством исключительных прав и распространение легальных монополий за оптимальные пределы.

Классические примеры *асимметрии информации* дает сфера здравоохранения. Пациент, обращаясь к врачу, вынужден полагаться на него и постановке диагноза и выборе методов лечения. Иными словами, потребитель услуги не имеет возможности контролировать производителя. Если бы производители руководствовались только принципом личной выгоды и в той или иной мере не несли ответственности за неадекватное лечение (а ответственность может быть гарантирована только с помощью и при посредстве государства), широкое распространение получили бы наиболее дорогие и не всегда наиболее эффективные варианты медицинской помощи.

Асимметрия информации дает о себе знать и во многих других областях экономической деятельности. Обратимся, например, к сфере образования и предположим, что она состоит исключительно из конкурирующих предприятий, борющихся за максимизацию прибыли. В этой сфере, как и в ряде других отраслей услуг, потребитель вынужден выбирать производителя прежде, чем реальная услуга будет оказана. Точная оценка услуг, которые еще не оказаны, разумеется, не представляется возможной. Оценка строится на основе предположений, базирующихся на прежнем опыте.

Информационная асимметрия даст о себе знать и при приеме на работу. В данном случае в роли поставщика выступает тот, кто нанимается на определенную должность, а в качестве покупателя — наниматель. Тот, кто ищет работу, заведомо лучше знает свои возможности, меру добросовестности и т. п., чем наниматель.

Проблема информационной асимметрии до некоторой степени решается на основе учета *репутации*. Однако в наиболее сложных ситуациях и жизненно важных обстоятельствах полезным оказывается вмешательство государства. Оно может приобретать различные формы. Одна из форм — *лицензирование* как обязательное условие занятия тем или иным видом деятельности. Для получения лицензии обычно требуется документальное подтверждение профессиональных навыков и выполнение других условий.

Возможно также прямое участие государства в производстве продукции и оказании услуг, с которыми связана существенная информационная асимметрия. Наконец, в ряде случаев действенными инструментами, позволяющими блокировать последствия информационной асимметрии, являются разнообразные виды *государственного контроля* за производством и сбытом таких товаров и услуг.

Не только асимметричное распределение, но и *недостаток информации* у всех потенциальных участников сделок порождает неэффективность. Отсутствие достаточной информации может блокировать взаимодействие, результатом чего становится *неполнота рынков*, которая непосредственно проявляется в финансовой сфере.

Идеальная модель функционирования рыночной экономики предполагает, что существуют рынки для всего, что имеет экономическую ценность. В частности,

максимально эффективное функционирование рынка капитала возможно при наличии рынков всех будущих благ и страхования от всех видов риска. На практике действительно функционируют фьючерсные рынки, но на них обращаются лишь отдельные товары и ценные бумаги, причем сроки, на которые заключаются сделки, как правило, не превышают нескольких месяцев. Эти рынки не являются всеохватывающими и совершенными, поскольку во многих сферах, в частности связанных с интенсивными инновациями, крайне трудно прогнозировать долгосрочные изменения.

Обычно государство не в состоянии полностью преодолеть общий недостаток информации. Однако оно способно *распределить риск* между гражданами (налогоплательщиками) в такой степени, которая недоступна частным инвесторам. Поэтому государство может финансировать и осуществлять сверхдолгосрочные проекты, страховать банковские депозиты и предпринимать другие действия, которые, в принципе, способны улучшать положение в экономике, но зачастую слишком рискованны с точки зрения частных предпринимателей.

При наличии *внешних эффектов* — *экстерналий* часть выгод или издержек, связанных с конкретным видом деятельности или фактором производства, достается посторонним лицам. Внешние эффекты возникают, когда на значение функции полезности индивида или производственной функции предприятия непосредственно влияет производственное или потребительское поведение других лиц или организаций.

При *отрицательных экстерналиях* индивид или фирма перекладывает на других часть издержек. Наиболее очевидный пример — загрязнение атмосферы предприятиями или автомобилями, что представляет собой внешние издержки, поскольку снижает благосостояние окружающих. Если имеет место отрицательный внешний эффект, порождающее его производство товаров или услуг осуществляется в объемах, превышающих оптимальный уровень.

При *положительных экстерналиях* посторонние лица бесплатно получают некоторые выгоды. Например, если человеку сделана профилактическая прививка от инфекционного заболевания, вероятность заболеть снижается не только для него лично, но и для тех, с кем он контактирует. Если бы сферы, порождающие позитивные экстерналии, развивались исключительно под влиянием рынка, имело бы место недопроизводство соответствующих товаров и услуг по сравнению с оптимальным уровнем.

Известно, что неэффективность, порождаемая экстерналиями, могла бы, в принципе, преодолеваться на основе добровольных соглашений между заинтересованными сторонами. Однако согласно теореме Коуза для этого требуется предельно четкая спецификация прав собственности и отсутствие трансакционных издержек по соответствующим сделкам. Поскольку в действительности трансакционные издержки не равны нулю и, более того, зачастую очень высоки, рынки, способные

обеспечивать интернализацию внешних эффектов, складываются сравнительно редко. Собственно говоря, в каждом отдельном случае само наличие внешнего эффекта свидетельствует об отсутствии подобного рынка.

Альтернативой рынку выступают действия государства. Нередко оно берет на себя миссию интернализации внешних эффектов. Естественно, государство способно добиваться этого только с использованием присущего ему права принуждения. Закон может запрещать загрязнение окружающей среды, предусматривая штрафы и иные наказания для загрязнителей, либо вводить специальные налоги, за счет которых преодолеваются последствия загрязнения.

Те экономические блага, производство и потребление которых порождает наиболее значительные внешние эффекты, принято называть *благами, обладающими особыми достоинствами*, или *социально значимыми благами*. Таковы многие блага (услуги), создаваемые в сферах образования, культуры, здравоохранения. Поскольку положительное воздействие благ, обладающих особыми достоинствами, рассредоточивается среди членов общества, может быть оправданной общественная (государственная) поддержка производства таких благ, в частности, путем субсидирования потребления или предоставления налоговых льгот производителям.

Итак, когда речь идет о внешних эффектах, для преодоления провалов рынка широко используются не только регулятивные меры (например, запреты на загрязнение), но и меры финансовые, стимулирующие. Однако характер последних определяется особенностями государственных финансов, формируемых по большей части за счет налогов, т. е. установленных законом обязательных платежей.

Существенные провалы рынка возникают в связи с созданием *общественных благ*, что можно рассматривать как своего рода предельный случай деятельности, порождающей позитивные экстерналии. Этому феномену посвящена следующая глава. Производство общественных благ чаще всего обеспечивается государственным финансированием, которое во многих случаях сочетается с участием государства в производстве.

Изъяны свойственны рынку, но также и государству. Государственное вмешательство далеко не всегда обеспечивает Парето-эффективность. Это происходит не только в связи с допускаемыми в силу субъективных причин ошибками политических деятелей и государственных служащих. Как будет показано в гл. 5, изъяны (провалы, несовершенства) государства, т. е. ситуации, когда рациональное поведение индивидов в системе государственных институтов не приводит к эффективной аллокации ресурсов, возникают в силу объективных причин.

При прочих равных условиях, чем активнее государство, тем более вероятны его провалы, ведущие к потерям эффективности. Вместе с тем при пассивном отношении к провалам рынка также неизбежны потери. В этой связи идеальная аллокационная политика вряд ли возможна, а практически осуществимая политика

строится на основе поиска "наименьшего зла". Рационализация экономической политики государства во многом зависит от точной диагностики провалов рынка и умения подбирать методы вмешательства, наиболее адекватные каждому из них.

1.3

Государственный сектор и государственные финансы

Государственное вмешательство в ход экономической жизни, направляемой рынком, предполагает наличие некоторых ресурсов. В конечном счете главный инструмент, находящийся в распоряжении государства,— это узаконенная власть, прежде всего способность устанавливать, охранять и изменять права собственности. Однако действия государства не сводятся к непосредственному применению властных полномочий, хотя на нем основываются. Если, например, государство берет на себя оказание услуг, которые связаны с естественной монополией или информационной асимметрией, оно должно располагать трудовыми, материальными и денежными ресурсами, необходимыми для производства и распределения услуг, и организовывать эффективное использование этих ресурсов.

Во многих случаях ресурсы могут быть получены за счет прямого участия государства в рыночных сделках. Так, осуществляя производство в условиях естественной монополии, государство обычно реализует продукцию (услуги) на рынке. Как правило, оно продает эту продукцию по ценам, существенно более низким, чем те, которые установила бы в аналогичных условиях частная фирма. Однако так или иначе государственные организации получают выручку, которая способна обеспечивать возмещение затрат и расширение производства.

Вместе с тем в отличие от частных предпринимателей государственные организации в ряде случаев намеренно используют цены, не покрывающие издержек. Нередко это обусловлено стремлением стимулировать потребление благ, обладающих особыми достоинствами (например, когда речь идет о посещении музеев). Субсидирование продаж может также служить обеспечению доступности предметов первой необходимости для лиц с низкими доходами (например, в отношении ценообразования на жилищные и коммунальные услуги). В подобной ситуации убыточность оправдывается перераспределительными приоритетами, что, впрочем, предполагает избирательное, адресное предоставление льгот. Однако, как бы то ни было, государству необходимы средства для финансирования субсидий.

В еще большей степени потребность в средствах определяется тем, что многие виды экономической активности государства вообще не направлены на производство продукции, которую можно было бы реализовать на рынке. Это касается, в частности, перераспределительных программ, например пенсионных, и создания чистых общественных благ.

В силу непригодности результатов для рыночной реализации подобные виды деятельности непривлекательны для частного сектора. В то же время способность государства взять на себя выполнение соответствующих функций непосредственно связана с правом принуждения.

Основным источником денежных средств для государства служит *налогообложение*. Государство обязывает лиц, на которых распространяется его юрисдикция, участвовать в финансировании его расходов. По сути, оно ограничивает права граждан и организаций на получаемые ими доходы, присваивая себе их некоторую устанавливаемую законом часть. Мобилизуя ресурсы, государство затем их целенаправленно использует. Это означает, что оно выступает не просто в роли инстанции, обладающей регулятивными полномочиями, а в качестве субъекта экономической деятельности, который сопоставляет расходы с доходами, стремится к эффективной аллокации своих ресурсов и т. д.

Когда государство рассматривается в этом качестве, в поле зрения находится не только и, пожалуй, не столько система политической организации общества, сколько специфический *сектор экономики*. Он характеризуется определенным ресурсным потенциалом, разнообразными технологиями, взаимосвязями между людьми и организациями, механизмами подготовки, принятия и реализации решений и т. п.

Экономический подход к явлениям социальной действительности вычленяет аспект, связанный с рациональным применением ограниченных средств достижения тех или иных целей. Экономический взгляд на функционирование государства предполагает, что внимание концентрируется на ресурсах, которыми оно распоряжается с целью выполнения возложенных на него функций. *Совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства, образует общественный сектор хозяйства.*

Общественный сектор — это не только предприятия и учреждения, находящиеся *в собственности* государства. Важнейшим видом ресурсов в рыночной экономике являются денежные средства. Поэтому ключевую роль среди компонентов общественного сектора играют *государственные финансы*, прежде всего *государственный бюджет*, его доходы и расходы.

Как уже отмечалось, принуждающая сила государства наиболее наглядно проявляется в регулярном взимании *налогов*, которые представляют собой основной источник пополнения ресурсной базы общественного сектора. Достижение целей, стоящих перед государством, в рыночной экономике чаще всего

опосредуется *общественными (государственными) расходами*. Они требуются, в частности, для решения перераспределительных задач. Расходы неизбежны и при производстве общественных благ. Причем это производство не всегда полностью осуществляется организациями, принадлежащими государству. Зачастую оно может быть обеспечено общественными расходами, направляемыми на финансирование необходимых государству видов продукции, работ и услуг, производимых частными предприятиями. Итак, потребность в государственном финансировании в некотором смысле более универсальна, чем потребность в государственной собственности.

1.4

Государственная собственность и государственные финансы

Строго говоря, грань между государственной собственностью и государственными финансами не является столь определенной, как может показаться на первый взгляд. Дело в том, что права собственности многообразны.

Например, акционеры корпорации с полным основанием рассматривают себя в качестве ее владельцев, но при этом никто из них в отдельности не вправе продать или уничтожить какой-либо из принадлежащих корпорации станков, даже если стоимость акций, принадлежащих данному владельцу, значительно превышает стоимость станка. Учредители некоммерческой организации не располагают правом распределять между собой доходы от ее деятельности, тогда как для совладельцев акционерного общества именно это право имеет наибольшее значение. Владелец земли или водоема может оказаться в конфликте с законом, если станет использовать свой объект собственности, не сообразуясь с экологическими требованиями.

При анализе прав собственности экономисты обычно опираются на классификацию, которую на рубеже 1950—1960-х гг. предложил британский правовед А. Оппе. Он показал необходимость различать одиннадцать самостоятельных, не поглощающих друг друга правомочий.

Первое из них — право владения, т. е. узаконенная возможность физического контроля над объектами собственности. Второе — право непосредственного использования полезных свойств данных объектов. Третье — право на управление, подразумевающее возможность принимать решения о том, кто и на каких условиях может получать доступ к этим объектам. Четвертым является право на доход от

собственности. Пятым — право на капитальную стоимость объекта, т. е. на его отчуждение, потребление или уничтожение. А. Оноре выделял также права, связанные с защитой собственности, ее бессрочностью, возможностью передачи по наследству, долгами и их уплатой, а также с отношениями, возникающими в связи с ущербом, который может быть нанесен другим людям в ходе реализации правомочий, либо в связи с прекращением каких-либо из правомочий.

Принципиальное значение имеет *исключительный характер* прав собственности. Обладание некоторыми правомочиями не просто определяет возможности собственника, но и отличает его от всех, кто собственниками не являются. Например, безнаказанно уничтожить объект может только тот, кто обладает правом на его капитальную стоимость. Собственность всегда предполагает некоторые ограничения для тех, кто не относится к числу носителей данного конкретного правомочия по отношению к данному конкретному объекту,

Исключительный характер присущ государственной собственности не менее, чем всякой иной. Безусловно, государство осуществляет правомочия собственника лишь от имени граждан. Однако ни один гражданин без специального на то разрешения не может, например, использовать по своему усмотрению имущество государственного учреждения. Правомочия государства реализуют его законные представители, а именно должностные лица. Участие в осуществлении этих правомочий, собственно, и определяет статус и функции должностного лица в системе государственного и муниципального управления.

Принадлежащие государству права собственника не абсолютны, поскольку не могут использоваться в ущерб законным интересам граждан. Но не являются абсолютными и права собственности иных лиц, о чем, в частности, свидетельствуют примеры, приведенные в начале параграфа.

Предприятие может не находиться в собственности государства, но быть в некотором смысле вовлечено в общественный сектор, например, государственными заказами. Допустим, акционерное общество имеет шанс получить выгодный заказ на производство секретных вооружений. Тогда его владельцы ради успешной реализации своего права на доход могут отказаться, например, от права посещать принадлежащее им предприятие, самостоятельно избирать кадровую политику и т. д. Ограничение целого ряда прав в данном случае "покупается" в обмен на право участвовать в использовании государственных финансовых средств.

Формирование и использование государственных финансов существенным образом модифицирует действительные правомочия собственников. Это наиболее очевидно, когда речь идет о налогах. Так, если часть прибыли акционерного общества изымается в виде налога, то это, во-первых, означает ограничение права владельцев на доход и, во-вторых, с точки зрения данного правомочия в определенном отношении эквивалентно вхождению государства в число

акционеров. Взимание налога на наследство фактически превращает государство в одного из наследников. Перечень подобных примеров можно было бы продолжить.

Следовательно, анализ процессов, протекающих в сфере общественных (государственных) финансов, способен иногда лучше прояснить фактические границы экономически значимых правомочий и последствия их использования, чем это позволяет простая констатация принадлежности тех или иных объектов частным лицам либо государству.

Государственные финансы призваны выполнять три самостоятельные *функции*: аллокационную, распределительную (дистрибутивную) и стабилизационную.

Аллокационная функция состоит в том, чтобы *корректировать аллокацию ресурсов экономики, если она недостаточно эффективна в силу изъянов рынка*. Аллокационная функция выполняется, например, когда государство с помощью налогов ограничивает производство товаров с негативными экстерналиями или с помощью субсидий способствует производству благ, обладающих особыми достоинствами. При посредстве государственных финансов осуществляется аллокация ресурсов для производства большей части общественных благ.

Распределительная функция заключается в *осуществлении перераспределительных процессов*. Например, собирая налоги с работающих, государство выплачивает пенсии и пособия нетрудоспособным и безработным.

При осуществлении каждой из рассматриваемых функций государство так или иначе меняет направленность и масштабы финансовых потоков, порождаемых и регулируемых рынком. Но если аллокационная функция касается скорее потоков между отраслями и организациями, формирующими и использующими доходы, то распределительная (дистрибутивная) — потоков между индивидами. Так, финансирование организаций фундаментальной науки за счет налогообложения банков может служить примером реализации первой из функций, а финансирование нужд инвалидов за счет трудоспособной части населения — примером осуществления второй. Взаимосвязь и взаимное влияние функций очевидно, но, как будет показано далее, их выполнение ориентировано на различные по своей природе критерии (эффективности и справедливости), что нередко порождает сложные практические коллизии.

Стабилизационная функция общественных финансов определяется их влиянием на макроэкономическое равновесие. Последнее, как известно, существенно зависит от характера и размера налогов, общественных расходов, государственного долга и способов его финансирования.

На деле стабилизационные меры неизбежно влекут аллокационные и перераспределительные последствия и наоборот. Однако разграничение функций необходимо, чтобы четко определять и анализировать конкретные цели, которые могут достигаться на основе развития общественного сектора и различных вариантов использования его ресурсов.

1.5

Удельный вес общественного сектора в экономике

Масштабы общественного сектора могут характеризоваться как размерами государственной собственности, так и объемом государственных доходов и расходов. В первом случае речь идет о *запасе* ресурсов, принадлежащих государству, во втором случае — о *потоках* собираемых и расходуемых средств.

Запас и поток ресурсов, которые находятся в распоряжении хозяйствующего субъекта, позволяют судить также о потенциале отраслей и предприятий, относящихся к частному сектору. Прибегая к показателям запаса и потока для характеристики удельного веса отрасли или предприятия в экономике, мы получаем обычно показатели, тесно корреспондирующие между собой. Это закономерно, поскольку на доходы и расходы частного предприятия определяющим образом влияют размеры накопленного им капитала.

Для общественного сектора такого рода тесная взаимосвязь не обязательна. Ведь государство способно финансировать свои расходы не только за счет доходов с принадлежащего ему капитала, но и за счет налоговых поступлений. Причем основная часть собираемых налогов направляется не на приумножение капитала, находящегося в собственности государства, а на решение текущих задач перераспределения и финансирования производства общественных благ. Вследствие этого показатели удельного веса общественного сектора, полученные, с одной стороны, на базе *масштабов государственной собственности*, а с другой — на основе *доходов и расходов государственного бюджета*, могут весьма существенно расходиться между собой. Первые показатели обычно заметно уступают вторым.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что государству часто принадлежат весьма значительные ценности, *изъятые из рыночного оборота* и в этой связи зачастую не находящие адекватной экономической оценки. Речь идет о землях, не используемых в сельском хозяйстве, об охраняемых природных и культурных ценностях и т. п. В то же время расходы государства в немалой части характеризуют услуги, предоставляемые населению бесплатно или на льготной основе. Соответственно, их экономическая оценка не включает прибыль, что необходимо учитывать при сопоставлении показателей, относящихся к общественному и частному секторам.

Общественный сектор, как правило, занимает наиболее прочные позиции в таких сферах деятельности, как оборона, фундаментальные научные исследования, образование, здравоохранение, культура, коммунальное хозяйство. Принадлежа-

щие государству предприятия и организации обычно доминируют в сфере предоставления почтовых услуг и нередко также в железнодорожных и авиаперевозках. В ряде стран, например в Великобритании, Германии, Италии, Нидерландах, государственные предприятия производят основную часть электроэнергии. Имеются страны, в которых общественный сектор проявляет значительную активность и в сфере обрабатывающей промышленности. Можно упомянуть, например, сталелитейную промышленность Австрии, Италии, Франции, Швеции, автомобильную промышленность Великобритании, Нидерландов и Франции, судостроение Италии, Испании, Швеции.

Наиболее представительны показатели *удельного веса доходов и расходов общественного сектора в валовом внутреннем продукте, валовом национальном продукте и национальном доходе*. В самом деле, они демонстрируют долю рассматриваемого сектора в совокупной экономической активности.

В табл. 1.1 приведены данные об удельном весе государственных доходов в валовом внутреннем продукте двадцати стран (страны расположены в порядке убывания рассматриваемой характеристики общественного сектора). Как видно из таблицы, в развитых странах в общественный сектор вовлекается, как правило, от 30 до 60 % ВВП. При этом примерно одинаковый уровень производства валового внутреннего продукта на душу населения нередко сочетается со значительными различиями в удельном весе общественного сектора в экономике. Масштабы общественного сектора во многом зависят не только от объективных экономических возможностей страны, но также от традиций и особенностей проводимой политики.

1.6

Тенденции развития общественного сектора

Рассматривая долговременные тенденции развития общественного сектора, следует заметить, что на заре промышленного капитализма его удельный вес в экономике был относительно высок, затем он существенно снизился, но в зрелом индустриальном обществе вновь начал расти и достиг беспрецедентных масштабов. Так, в Великобритании на рубеже XVIII—XIX вв. доля общественного сектора в национальном доходе составляла приблизительно одну четверть, к концу XIX в. она снизилась примерно до одной десятой, а в течение XX в. возросла вчетверо.

Таблица 1.1. Доля совокупных доходов государства в валовом внутреннем продукте в 1980 и 1993 г., %

<i>Страна</i>	<i>1980 г.</i>	<i>1993 г.</i>
Швеция	58,6	60,4
Дания	53,9	60,4
Нидерланды	52,6	55,2
Чехия	—	53,7
Норвегия	52,1	52,2(1992)
Австрия	47,7	51,0
Финляндия	43,0	50,5
Польша	—	50,2
Франция	46,0	49,0
Бельгия	46,9	48,1
Германия	44,0	46,5
Италия	32,7	44,8
Канада	38,0	40,5
Испания	26,9	39,6
Великобритания	42,9	39,0
Австралия	33,1	36,4
США	31,8	33,5
Япония	26,0	32,5
Турция	21,9	27,3
Мексика	18,5	21,4

Источник: OECD. Revenue Statistics. 1965—1995. Paris, 1996.

За это время принципиально изменился характер общественного (государственного) сектора экономики. В начале рассматриваемого периода он обслуживал в основном нужды узкого привилегированного слоя, на первом плане находились такие направления расходов, как содержание армии, двора и государственного аппарата. С развитием индустрии и сопровождавшим его быстрым ростом экономического потенциала общества увеличение национального дохода значительно опережало повышение подобных расходов, что обусловило уменьшение доли ресурсов общества, непосредственно контролируемой государством.

В XX в. удельный вес общественного сектора стал вновь увеличиваться главным образом в связи с тем, что этот сектор стал обслуживать широкие массы населения. Значительно больше средств стало затрачиваться на производство общественных благ и особенно на перераспределительные (так называемые социальные) программы. В развитых странах этот процесс шел весьма интенсивно, о чем свидетельствуют, например, данные, относящиеся к США (см. табл. 1.2).

Таблица 1.2. Доля государственных расходов США в валовом национальном продукте, %

Год	Совокупные государственные расходы	Расходы федерального правительства
1930	12,2	3,1
1935	18,5	9,1
1940	18,4	10,0
1945	43,5	39,7
1950	21,3	14,0
1955	24,2	16,9
1960	26,6	18,2
1965	26,9	17,8
1970	31,3	20,5
1975	34,1	22,8
1980	32,5	22,5
1985	34,9	24,5
1990	38,5	24,2
1994	31,0	23,5

Источники: Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970. Vol.1 — 2, Washington: Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States 1997, Washington: Bureau of Census.

Приведенные в таблице показатели свидетельствуют о том, что до конца 1970-х гг. в США имел место последовательный рост удельного веса общественного сектора в экономике. Отклонение от общей тенденции наблюдалось только в 1940-е гг., когда в связи со второй мировой войной доля государственных расходов в ВВП сначала резко увеличилась, а затем после окончания войны значительно сократилась. С рубежа 1970—1980-х гг. удельный вес общественного сектора стал колебаться.

В целом для развитых стран в последние два десятилетия характерно вытеснение тенденции к постоянному повышению доли общественного сектора в экономике тенденцией к стабилизации этой доли. В ряде государств наблюдалось снижение удельного веса общественного сектора. Вместе с тем оно было, как правило, умеренным, и в некоторых случаях за ним следовал новый положительный прирост, однако не столь значительный, как в период 1960-х — начало 1970-х гг. Это позволяет говорить о стабилизации как общей тенденции, проявляющейся на фоне колебаний.

В связи с особенностями имеющейся статистики, для того чтобы в сопоставимом виде проследить развитие общественного сектора в большой группе стран за ряд десятилетий, приходится прибегать к показателям, менее полно характеризующим удельный вес этого сектора, чем показатели, использовавшиеся в табл. 1.1 и 1.2. В частности, в табл. 1.3 представлена доля конечного государственного потребления (расходов на конечное потребление государства) в ВВП¹. Как видно из таблицы, для рассматриваемых показателей в большинстве стран была характерна отчетливая тенденция к росту в 1960-е и 1970-е гг. и к относительной стабилизации — в 1980-е и 1990-е гг.

Таблица 1. 3. **Удельный вес расходов на конечное потребление государства в валовом внутреннем продукте, %**

<i>Регион</i>	<i>1960 г.</i>	<i>1965 г.</i>	<i>1970 г.</i>	<i>/ 975 г.</i>	<i>1980г.</i>	<i>/ 985 г.</i>	<i>1990г.</i>	<i>1996 г.</i>
Швеция	16,0	17,9	21,6	24,0	29,1	27,6	27,2	26,2
Дания	13,3	16,3	20,0	24,6	26,7	25,3	25,1	25,2
Нидерланды	11,2	14,0	14,9	16,8	17,3	15,6	14,5	14,0
Норвегия	12,8	15,0	16,9	19,3	18,8	18,5	21,0	20,5
Австрия	13,0	13,4	14,7	17,2	18,0	18,9	17,8	19,7
Финляндия	11,9	13,6	14,5	17,1	18,1	20,4	21,0	21,9
Франция	14,2	14,4	14,7	16,6	18,1	19,4	17,9	19,3
Бельгия	12,4	12,8	13,4	16,4	17,8	18,6	14,5	14,5
Германия	13,4	15,2	15,8	20,5	20,2	20,1	18,4	19,8
Италия	12,0	14,2	13,0	14,1	14,7	16,4	17,4	16,3
Канада	13,4	14,4	18,5	19,5	19,2	21,1	20,2	18,7
Испания	8,3	8,4	9,6	10,6	13,3	14,7	15,2	16,2
Великобритания	16,4	16,7	17,5	21,9	21,2	20,7	20,0	21,0
Австралия	11,5	13,1	14,0	17,2	17,8	18,6	17,8	16,8
США	16,8	16,7	18,7	18,6	17,6	18,1	17,8	15,6
Япония	8,0	8,2	7,4	10,0	9,8	9,6	9,1	9,7

Источники: National Accounts. Main Aggregates. Vol. I. 1960—1991. Paris: OECD, 1993; National Accounts. Main Aggregates. Vol. 1. 1960—1996. Paris: OECD, 1998.

¹ Расходы на конечное потребление государства представляют собой стоимость товаров и услуг общественного сектора за вычетом выручки от продаж и средств, направленных на инвестиции. Страны, фигурирующие как в табл. 1.1, так и в табл. 1.3, расположены в них в одинаковой последовательности.

1.7

Общественный сектор переходной экономики

Становление развитой рыночной экономики в странах, хозяйство которых ранее было плановым, предполагает формирование современного общественного сектора. В рамках прежней системы разграничение частного и общественного секторов было, по существу, неактуально. В большинстве случаев почти весь национальный доход создавался под непосредственным контролем государства (табл. I.4). Лишь подлинное разделение общественного и частного секторов, которое происходит на основе приватизации, дает основание рассматривать каждый из них в качестве самостоятельных объектов изучения и практического воздействия.

Таблица I.4. Доля государственного сектора в национальном доходе социалистических стран, %

Страна	Год	Удельный вес государственного сектора*
Болгария	1970	99,7
Куба	1988	95,9
Чехословакия	1988	99,3
ГДР	1988	96,4
Венгрия	1988	92,9
Польша	1988	81,2
Румыния	1980	95,5
Вьетнам	1987	71,4
Югославия	1987	86,5

* Включена чистая продукция сельскохозяйственных кооперативов и личных подсобных хозяйств.

Источник: Kornai J. The Socialist System: The Political Economy of Communism. Princeton; Princeton University Press, 1992. P. 72.

Не менее важное значение имеет другое обстоятельство. По способу функционирования социалистическое государственное хозяйство принципиально отличалось от общественного сектора рыночной экономики. Первое в определенном

смысле самодостаточно; по крайней мере теоретически оно способно существовать в отсутствие частного сектора. Второй мыслим только как *партнер частного сектора*, в значительной мере обеспечивающий и опосредующий его развитие. Первое оперирует прежде всего директивными планами, главное место и которых занимают натуральные, а не финансовые характеристики; что касается цен, то они фигурируют в роли элементов плана и непосредственно устанавливаются государством. Второй проявляет себя главным образом через финансовое взаимодействие с частными предприятиями и организациями; его инструменты — это в первую очередь налоги и государственные расходы, а влияние на темпы и пропорции развития экономики обеспечивается преимущественно через корректировку (чаще всего косвенную) рыночных цен.

Механизмы функционирования общественного сектора рыночной экономики не могут быть унаследованы от планового хозяйства. Поэтому и переходный период они формируются, по существу, заново. Наследуются ресурсы, но не институциональное устройство общественного сектора. Предприятия и организации, сохраняющиеся в собственности государства, постепенно адаптируются к рыночным условиям. Создается новая налоговая система. Меняются структура и механизмы расходования общественных средств.

Таким образом, в переходный период государственное хозяйство не просто "сжимается" в связи с передачей многих объектов в частную собственность. Оно коренным образом преобразуется. Рационально осуществить эти преобразования можно, лишь располагая знаниями о характере процессов, протекающих в общественном секторе рыночной экономики, и специфическим инструментарием анализа и прогнозирования этих процессов.

В табл. 1.5 представлены данные, характеризующие удельный вес общественного сектора в экономике России в годы реформ¹. Легко видеть, что доля общественного сектора в ВВП довольно быстро сокращалась, но остается при этом значительной.

Трудности, с которыми столкнулась наша страна при переходе к рыночной экономике, нашли, пожалуй, наиболее концентрированное выражение в состоянии государственных финансов. В конечном счете оно определялось неадекватностью новым условиям той структуры хозяйства, которая была унаследована от прошлого, просчетами в проведении реформ (в частности, фактическим отсутствием последовательной микроэкономической политики), перманентной социальной напряженностью, неудовлетворительным распоряжением государственной собственностью, а также многочисленными недостатками в работе государствен-

¹ Размеры расходов определены с учетом ссуд за исключением погашенных, поскольку данные средства были аккумулированы в общественном секторе и фактически затрачены государством в соответствующем году. Возврат ссуд с процентами учитывался в составе доходов государства в последующие годы.

Таблица 1.5. Доля государственных доходов и расходов в валовом внутреннем продукте Российской Федерации, %

Год	Доходы	Расходы	Дефицит
1992	40,4	65,1	14,7
1993	40,6	48,6	8,0
1994	36,3	47,5	11,2
1995	34,2	39,3	5,1
1996	34,4	42,0	7,6
1997	34,9	43,5	8,6

Источник: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991 — 1997. М., 1998.

ного аппарата. Эти и ряд других факторов не позволяли, с одной стороны, предотвратить быстрое сокращение доходов государства, а с другой — уменьшить в такой же мере его расходы.

Как видно из табл. 1.5, разрыв между государственными расходами и доходами сократился к середине 1990-х гг. Однако это было достигнуто в большой степени двумя путями: ограничив денежную эмиссию, за счет которой ранее покрывался разрыв, государство, с одной стороны, стало все чаще нарушать свои обязательства по отношению к организациям и работникам бюджетной сферы, а с другой — прибегло к массированным внутренним и внешним заимствованиям. В конечном счете это привело к августовскому кризису 1998 г.

Отечественный опыт 1990-х гг. со всей убедительностью показал, что построение рыночной экономики не сводится к предоставлению индивидам и предприятиям права свободно заключать сделки. Отсутствие отвечающего современным требованиям общественного сектора (речь идет о государственных финансах, системе регулирования и правоприменения, социальной защите и т. д.) обрекло частный сектор на деформации и неэффективность, а экономику в целом — на застой. Реформирование общественного сектора в нашей стране в значительной мере подменялось его сокращением. Между тем вопрос об оптимальных масштабах общественного сектора, по сути, имеет смысл лишь в контексте вопроса о его *качестве*¹. Именно качественное состояние общественного сектора имеет определяющее значение для хода российских реформ.

¹ Следует напомнить, что среди наиболее успешно развивающихся экономик есть как те, в которых на общественный сектор приходится около трети ВВП, так и те, где эта доля составляет около половины (см. табл. 1.1). В силу причин, подробно рассматриваемых в последующих главах, чрезмерные общественные расходы замедляют экономический рост. Однако в настоящее время этот тезис имеет для России несколько иное значение, чем, например, для Швеции: при неудовлетворительном качестве уменьшение расходов не приводит к росту.

Выявление качественных характеристик общественного сектора, равно как и его не лежащих на поверхности количественных характеристик, а также совершенствование методов изучения тех и других — задачи научной дисциплины "Экономика общественного сектора", введением в которую служит эта книга.

1.8

Экономика общественного сектора

Экономические функции государства интересовали исследователей, по крайней мере, со времен меркантилистов. Роль государства в воспроизводственном процессе подчеркивалась физиократами. Адам Смит выделял три задачи, которые, по его мнению, призвано решать государство. Во-первых, это защита от внешней угрозы, покушений со стороны зарубежных государств. Во-вторых, это охрана законных прав индивидов от посягательств со стороны других членов общества. В-третьих, А. Смит указывал, что существуют такие блага, частные вложения в производство которых не способны окупаться, и поэтому производство таких благ должно брать на себя государство. Впрочем, А. Смит не пытался специально исследовать свойства таких благ и ограничивался в данном случае несколькими примерами,

Немецкие современники физиократов и А. Смита, камералисты, рассматривали государственное хозяйство в качестве главного предмета изучения. Они заложили характерную для Германии традицию, в соответствии с которой экономическая деятельность государства заслуживает не меньшего внимания, чем частнопредпринимательская активность. Эта традиция была впоследствии развита в рамках исторической школы.

Д. Рикардо много занимался проблемами налогообложения. У Дж. С. Милля можно обнаружить попытку изучения того, что впоследствии получило название изъятий рынка. Объясняя причины, по которым свободное действие рыночных сил не всегда приводит к желательным результатам, он указывал и основном на недостаток информации. А. Маршалл исследовал некоторые варианты перемещения налогового бремени (сама возможность смещения бремени налога на лиц, формально им не обложенных, была подмечена намного ранее; на нее обращал внимание, в частности, Д. Рикардо).

Первостепенное внимание роли государства в экономике уделяли немецкие экономисты второй половины XIX в. В частности, А. Шефле предложил "правило пропорционального удовлетворения" общественных нужд за счет государства и частных нужд за счет рынка. А. Вагнер выступал за неуклонный рост экономической активности государства, полагая, что в конечном счете он носит объективно закономерный характер. Этот рост А. Вагнер связывал как с социальными, так и с технологическими изменениями.

Однако в наибольшей степени предшественниками современной экономики общественного сектора можно считать работавших на рубеже XIX и XX вв. итальянских экономистов Пантелеони, Маццолу и де Вити де Марко, а также шведского исследователя Кнута Викселя. Ими был предложен целостный взгляд, с одной стороны, на благосостояние индивидов, складывающееся под воздействием потребления как частных, так и общественных благ (хотя и термин "общественные блага", и соответствующая развернутая теория появились позднее), а с другой стороны, на государство как хозяйствующий субъект со своими доходами и расходами. Этот подход был впоследствии существенно развит учеником Викселя Эриком Лиидалем.

В первой половине XX в. наиболее заметное продвижение имело место в теории государственных финансов, на базе которой впоследствии выросла экономика общественного сектора в своем нынешнем виде. Во-первых, следует указать на теорию налогов, вехами развития которой явились, в частности, концепции А. Пигу, увязывавшего налоги с экстерналиями, и Ф. Рамсея, заложившего основы теории оптимального налогообложения. Во-вторых, кейнсианская революция дала мощный импульс изучению макроэкономической роли государства.

В середине XX в. в теорию общественных финансов были органически инкорпорированы экономические концепции принятия коллективных решений и политического процесса. Это было сделано в первую очередь усилиями Г. Бауэна, Д. Блэка, К. Эрроу, Дж. Бьюкенена, Г. Таллока и ряда других исследователей (надо отметить, что на подступах к соответствующей проблематике находились уже К. Вискель и Э. Линдаль). В результате теория в целом существенно преобразилась. Становлению экономики общественного сектора способствовало также интенсивное развитие микроэкономики, что привело, в частности, к созданию стройной концепции общественных благ П. Самуэльсона и многим другим достижениям.

В настоящее время экономика общественного сектора занимает важное место в ряду экономических дисциплин и относится к тем из них, которые развиваются наиболее быстро. Она в определенном смысле поглотила теорию налогообложения. Для экономики общественного сектора одинаково значимы доходы и расходы государства.

Каковы те вопросы, на которые экономика общественного сектора пытается давать ответы? Укажем лишь наиболее существенные из них.

Как формируется экономическая и социальная политика? Как образуются доходы и имущество государства? Как государство распоряжается своими ресурсами? Какое влияние доходы и расходы государства оказывают на поведение других участников экономической жизни, прежде всего частных предприятий и домохозяйств? Таким образом, в центре внимания экономики общественного сектора находится в первую очередь микроэкономическое взаимодействие государства с другими субъектами рыночного хозяйства.

Перечисленные вопросы изучаются экономикой общественного сектора как в *позитивном*, так и в *нормативном* аспекте. Иными словами, с одной стороны, исследуются внутренняя логика и фактические образцы экономического повеления государства и реагирующих на это поведение звеньев хозяйства, а с другой — обосновываются эффективные решения, которые целесообразно принимать во внимание при разработке экономической политики государства.

Кратко *предмет изучения* экономики общественного сектора можно определить следующим образом: это *формирование и использование ресурсов государства и влияние государства на экономическое положение и поведение организаций (фирм) и домохозяйств*.

Ключевые понятия

- Государство
- Права собственности
- Провалы (изъяны) рынка
- Монополия
- Асимметрия и недостаток информации
- Экстерналии
- Налогообложение
- Общественный сектор
- Государственные финансы
- Общественные (государственные) расходы
- Функции государственных финансов
- Аллокационная функция
- Распределительная функция
- Стабилизационная функция
- Экономика общественного сектора

Вопросы к главе

1. Какие функции выполняет государство в рыночной экономике?
2. Каким образом государство преодолевает последствия монополизации?
3. Как действует государство в условиях информационной асимметрии?
4. Как государство обеспечивает интериализацию внешних эффектов?

5. Что представляет собой общественный сектор?
6. Каково место государственного бюджета в общественном секторе рыночной экономики?
7. Что представляет собой с позиций прав собственности взаимодействие государства с другими субъектами рыночного хозяйства?
8. Какие функции выполняют общественные финансы?
9. Как можно охарактеризовать масштабы общественного сектора?
10. Каковы тенденции изменения доли общественного сектора в экономике?
11. Что изучает экономика общественного сектора?
12. Какова специфика общественного сектора в переходный период?