

Е.В.БАЛАЦКИЙ

ЭЛЕМЕНТЫ ЭКОНОМИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

МОСКВА
КАПИТАЛ СТРАНЫ
2013

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемый курс лекций направлен на систематизацию представлений об экономике государственного сектора. Однако данную дисциплину можно читать по-разному как с точки зрения включаемых в нее вопросов, так и с точки зрения способа подачи материала. На наш взгляд, современный лекционный курс такого рода должен базироваться на следующих пяти принципах.

1. Наличие общей «идеологии» читаемой дисциплины. На сегодняшний день многие учебные курсы построены таким образом, что студент по мере продвижения вперед буквально «закапывается» в частных вопросах и перестает ориентироваться в ключевых установках курса, теряет нить изложения обширного материала и не понимает перспективы изучаемого предмета. В этой связи предлагаемый курс будет включать разделы, в которых будут показаны самые общие моменты, связанные с развитием госсектора. Например, куда идет госсектор? Каковы вековые тенден-

ции изменения его масштабов? Каково его значение для современной цивилизации? Какие новые организационные формы принимает госсектор и т.п. Без понимания общекультурного, цивилизационного значения госсектора понимание его функционирования всегда будет грешить некоторой ущербностью. Именно поэтому идеологическая линия курса должна быть представлена очень четко, чему мы и будем неуклонно следовать.

2. Наличие большого внимания к политике регулирования. Многие специалисты, рассказывая о госсекторе, уделяют большое внимание организационным и юридическим деталям некоторых механизмов управления. Однако знание, например, методов приватизации еще не дает понимания того, нужна эта приватизация или нет. Существует большой блок вопросов, связанных с принятием решений о трансформации госсектора в зависимости от фазы экономического цикла, от состояния национальной и мировой экономики, от этапа развития тех или иных отраслей. Понимание того, когда нужно, а когда не нужно что-либо делать с госсектором, является неотъемлемым элементом предлагаемого курса. В этом состоит постижение основ политики управления и регулирования экономикой вообще и экономики государственного сектора в частности. В этом проявляется и методологическое единство читаемой специальной дисциплины с другими экономическими курсами более общего характера.

3. Присутствие специфических инструментальных средств дисциплины. Любая современная экономическая дисциплина предполагает определенный набор принципов, методов и подходов к решению различных проблем. Без развитого инструментария анализа, прогнозирования, планирования и принятия решений никакой курс экономики не имеет смысла. В этой связи данный курс также предусматривает изучение специфических инструментальных методов, которые используются при работе с хозяйствующими субъектами госсектора. Здесь есть традиционные экономические методы, есть нетрадиционные экономические измерители и индикаторы, есть и новые социологические методы. Овладение ими, а

также понимание их места в системе принятия решений, является одной из целей читаемой дисциплины.

4. «Проблематизация» курса. Очень часто многие лекторы излагают учебный материал как нечто незыблемое, непререкаемое, абсолютно правильное и неизменное. Такая «пассивная» форма подачи материала, во-первых, малоинтересна, во-вторых, не соответствует духу времени. Сейчас большинство серьезных вопросов, в том числе и те, которые читаются в экономических курсах, являются неоднозначными и не до конца решенными. «Открытость» многих вопросов, на наш взгляд, не должна вуалироваться; наоборот, она должна максимально сильно выпячиваться для того, чтобы показать студентам «живую» науку и приобщить их к поиску решений еще не решенных вопросов. Поэтому озвучивание актуальных проблем современности является одним из важнейших моментов сформированного курса.

5. Международный контекст рассматриваемых явлений. Серьезная ошибка, которая допускается лекторами при чтении различных специальных экономических дисциплин, состоит в том, что они замыкаются на российской специфике излагаемых вопросов. Опыт показывает, что такой подход в подавляющем большинстве случаев неправомерен. Это связано с тем, что многие вопросы, так или иначе решенные в России, в других странах решаются совершенно иначе. Иметь представление обо всей гамме существующих подходов чрезвычайно важно и ограничиваться чисто российской практикой ни в коем случае нельзя. Кроме того, некоторые вопросы в России либо вообще не решены, либо решены явно плохо и нерационально, а это еще больше актуализирует знание зарубежного опыта. Поэтому рассмотрение России в контексте развития мировой экономики также является одним из необходимых элементов предлагаемого лекционного курса.

Следование перечисленным принципам позволяет надеяться, что это повысит качество предлагаемого курса и повысит его «эргономичность».

В книге используется сплошная нумерация формул, рисунков и таблиц. Вместе с тем в курсе лекций используется разветвленная система обозначения для глав, параграфов и пунктов излагаемого материала. Поэтому для каждого пункта каждого параграфа каждой главы используется тройной индекс, например, 2.3.1. Это означает, что речь идет о первом пункте третьего параграфа второй главы.

В лекционном курсе наряду с обычным шрифтом иногда фигурирует материал, набранный мелким шрифтом. Это означает, что данный информационный блок является факультативным и поясняющим к основному материалу. Некоторые термины и важные понятия в тексте выделены курсивом, чтобы лишний раз заострить на них внимание читателя.

Библиография книги не содержит исчерпывающего списка литературы по экономике государственного сектора. Это связано с тем, что данная книга представляет собой учебный курс, а не научную монографию. Обширный список специальных работ в таких случаях только дезориентируют студентов.

Хотелось бы заранее предупредить читателей, что многие вопросы, включенные в данную дисциплину, никогда ранее в такой форме и в таком виде не излагались, что накладывает определенные требования и на самих читателей – они должны максимально критично воспринимать всю получаемую информацию. Данная дисциплина еще не успела превратиться в свод догматов – и в этом ее главное преимущество по сравнению со многими другими учебными курсами.

ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ КОРНИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Само понимание государственного сектора экономики, его роль, специфика и инструменты регулирования его деятельности во многом опреде-

ляются историческими традициями. Без понимания государственного сектора в контексте длительной исторической перспективы нельзя понять все тонкости и нюансы той или иной национальной модели его построения и развития. Для предварительного рассмотрения исторических корней феномена госсектора нам достаточно простого понимания его сути как совокупности предприятий, находящихся в руках государства. Альтернативой государственному сектору выступает частный сектор, предприятиями которого государство может управлять лишь косвенно. В дальнейшем это понимание будет уточнено.

В данной главе феномен государственного сектора рассматривается с точки зрения его относительного размера. Мы пока не рассматриваем его строение, модели функционирования, характеристики эффективности и т.п. Для начала необходимо определиться хотя бы с масштабом изучаемого явления и направлением его эволюции.

1.1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР В ДРЕВНЕМ МИРЕ

Исторически государственный сектор возник одновременно с государством. Как только государство получает свое организационное оформление, возникает специфический класс чиновников, занимающихся оказанием общественных услуг: армия, полиция, суды, администрация представителей публичной власти и т.д. На их нужды выделяются государственные финансы, которые формируются за счет собираемых налогов. Таким образом, государственный сектор в той или иной форме существовал во всех государствах.

1.1.1. Государственный сектор в Древнем Китае. Государственный сектор как таковой, т.е. как особый сектор производства, возник еще задолго до периода зрелого капитализма. Так, в Китае еще в 140 году до нашей эры император Ханьской династии У Ди создал, как полагают некоторые исследователи, первый в истории вариант государственного сектора

экономики. Надо сказать, что древнекитайская модель госсектора была сконфигурирована в соответствии с самими современными экономическими нормами и стандартами. Ханьский госсектор представлял собой сеть государственных предприятий разных отраслей: шахты, кузнечное производство, солеварни, строительство, наземный и водный транспорт, кредитные учреждения. Примерно в это же время император У Ди ввел единую денежную систему, пропорциональный акциз, контроль за конкуренцией и ценами, план межрегионального развития и фонд совместного регулирования сельскохозяйственного развития. Тем самым в древнем Китае одновременно с созданием госсектора были заложены и основы системы управления им. Сформированная императором У Ди древняя модель госсектора «перешагнула» века и в модифицированном виде нашла свое воплощение в современном Китае.

1.1.2. Государственный сектор в Древнем Египте. Из стран древнего мира Египет выделяется централизованной масштабной государственностью и сравнительно небольшими размерами частной собственности. Это связано с необходимостью постоянного ведения ирригационных и дренажных работ, а в связи с этим содержания государственного аппарата, централизации государственной собственности, наличия организующей, системной роли данного факта. Развитие в Древнем Египте государственного сектора привело к формированию уникальной для того времени системы управления и планирования: народ работал, фараон управлял, жрецы составляли планы. Начиная с 4-го века до нашей эры «огосударствление» собственности приобрело необычайные масштабы: все принадлежало фараону, а весь процесс сельскохозяйственного производства планировался и контролировался государством. Государственной монополией являлись добыча мрамора и драгоценных камней, производство зерновых и льна, а в некоторых местах также кирпича, сезамового масла и других продуктов; все рудники были государственными. В конце существования древнеегипетской цивилизации одним из основных элементов экономической поли-

тики страны стала своеобразная система приватизации и концессий в форме разгосударствления земель и средств производства посредством сдачи их в аренду от имени фараона. Данная политика была направлена на сокращение масштабов чрезмерно разросшегося государственного сектора. Таким образом, уже в Древнем Египте просматривается в самой зачаточной форме регуляторный цикл «национализация-приватизация». Сегодня практически все развитые страны перешли к осваиванию данного циклического механизма и к формированию гибкой системы регулирования масштабов государственного и частного секторов экономики.

1.1.3. Государственный сектор в Древней Греции. Считается, что самыми древними хозяйственными структурами госсектора были кредитные учреждения. Так, в античной Греции действовали публичные (общественные) банки, созданные государствами и свободными городами. Еще в 4 веке до нашей эры одним из таких банков руководил некий Диоген. В целом в Древней Греции имело место сосуществование общинно-частного и государственного секторов экономики. В состав госсектора входили рудники, неразделенные пастбища и запасной земельный фонд. В некоторых случаях, как, например, в Спарте, государственный сектор превращался в единственный и безальтернативный сектор античного хозяйства. При этом данный сектор принимал весьма специфические формы. Так, государственный сектор Спарты существовал без государственного хозяйства как такового, вместо которого практиковалось частное использование государственного имущества *илотами*, которые представляли собой государственных рабов, имевших собственное хозяйство и работающих на правящий класс свободных граждан. Древние Афины с течением времени прошли похожую эволюцию в смысле увеличения государственного сектора. Так, афинская демократия постепенно переросла в своеобразный государственный капитализм с присущим ему усилением роли государства, государственным регулированием промышленности и сельского хозяйства, внешней торговли, товарного и натурального хозяйства, отношений между городом

и селом. В настоящее время феномен государственного капитализма стал нормой экономической жизни всех активно развивающихся сообществ.

1.1.4. Государственный сектор в Древнем Риме. Римское общество изначально сформировалось на основе отношений частной собственности на землю. Однако впоследствии в Риме установилась система сосуществования частного и государственного секторов с явным доминированием частных форм хозяйствования. Считается, что Древний Рим – первое в истории государство, в котором государственная собственность играла активную перераспределительную роль и способствовала неуклонному росту частной собственности. Начиная с первых упоминаний о римском экономическом устройстве (4-ый век до нашей эры), просматривается преобладание частной собственности. Так, значительная часть сельскохозяйственных земель в ранний период республики представляла собственность римлян (в среднем по 2-3 акра на семью). Впоследствии госсектор «внедрился» и в другие отрасли экономики: были созданы государственные банки, государственные мануфактуры в горном деле и в отраслях по производству оружия и тканей. Однако положение госсектора всегда было подчиненным. Например, даже принадлежавшие государству рудники (особенно на месторождениях металлов, эксплуатация которых была обусловлена потребностями чеканки монеты), как правило, сдавались на концессионных основах в эксплуатацию частным компаниям. В это же время широкое распространение получили акционерные общества, представляющие собой разновидность частного сектора. Так, Общество Азианов занималось кредитной деятельностью и во время правления Луция Корнелия Суллы ссудило государству 20 тыс. талантов золота (около 700 млн. долл. в нынешних ценах). О преобладании института частной собственности в Древнем Риме свидетельствует и тот факт, что во время второй Пунической войны все государственные военные заказы, связанные с обеспечением римской армии, выполнялись именно частными акционерными обществами. В на-

стоящее время акционерная форма предприятий госсектора считается наиболее перспективной во всем мире.

В конце существования Римской Империи соотношение между государственным и частным секторами изменилось в пользу первого. С конца 2-го века во время правления Септимия Северия римское государство начало систематическое наступление на частную собственность, которое закончилось тотальным огосударствлением и централизацией древнеримской экономики, что, в конечном счете, привело к гибели цивилизации Древнего Рима. По этому пути прошли многие страны как древнего, так и современного мира; разница состоит только в степени катастрофичности последствий таких односторонних мер против частного сектора экономики.

1.1.5. История цивилизаций в контексте взаимодействия государственного и частного секторов экономики. Даже краткое рассмотрение истории древнего мира позволяет выявить универсальную экономическую закономерность: чрезмерное расширение государственного сектора приводило к упадку древних цивилизаций. Превышение некоей *критической величины* размера госсектора ведет к разрушению фундаментальных устоев общественно-экономической формации.

Логика развития цивилизаций в общем виде подчиняется следующей схеме: развитие государства предполагает его внешнюю (военно-политическую и экономическую) экспансию; внешняя экспансия государства объективно требует расширения государственного сектора экономики и усиления системы государственного регулирования; необходимость содержания гипертрофированного госсектора требует финансовых и организационных (институциональных) репрессий в отношении частного сектора (увеличение налогов, национализация, конфискация, контроль цен, квотирование и нормирование производства, экспорта и импорта и т.п.); финансовые и институциональные репрессии разрушают систему стимулов и мотивации частного производителя, что, в конечном счете, ведет к разруше-

нию самого частного сектора; разрушение частного сектора лишает общество источника развития, в результате чего цивилизация постепенно погибает.

Подобная схема на протяжении истории Древнего Мира повторялась неоднократно. Типичным примером тому служит цивилизация Древней Греции, на начальном этапе существования которой города-государства складывались в рамках только общинно-частного сектора. При этом нельзя сказать, чтобы государственного сектора совсем не существовало – в него входили рудники, неразделенные пастбища и запасной земельный фонд, – но управление им долгое время велось теми же методами, что и имуществом общинно-частного сектора. Именно в этот период происходит мощный взлет научно-технической деятельности. Подъем философии, математики, физики, медицины, литературы, музыки, театра, истории, архитектуры и астрономии обусловил такой подъем культуры государственного управления, сельского хозяйства, градостроительства, промышленности, ремесел, торговли, банковских и денежно-финансовых учреждений, что подобная скорость развития повторится лишь в Новое время. Однако последующее усиление городов-государств было связано с постоянными войнами и миграциями, в результате чего пали Древние Микены, а во многих греческих государствах (например, в Спарте) частный сектор был почти полностью уничтожен. Взамен ему пришел почти тотальный государственный сектор. Как известно, Древняя Спарта была чисто военным государством, где почти отсутствовала экономика и стимулы к ведению разнообразной хозяйственной деятельности. Экономическое отставание Спартанского государства от соседних полисов привело к его падению.

Под описанный процесс подпали и Древние Афины, где медленно, но верно происходило усиление роли государства и государственного регулирования экономики. Начиная с 5-го века до нашей эры, явным становится увеличение удельного веса государственной собственности при ослаблении института частной собственности, военизации государства, росте аг-

рессивности внешней политики, огосударствлении внешней торговли, расширении чиновнического аппарата, что, в конечном счете, и привело к падению афинского государства. Разрушение института частной собственности лишило афинское общество социально-экономической базы дальнейшего развития – частного товаропроизводителя. Деградация древнегреческой цивилизации привела к тому, что впоследствии она была поглощена другой античной цивилизацией – Древним Римом.

Впоследствии аналогичная схема гибели цивилизации повторилась и в отношении самого Древнего Рима, в котором изначально само государство и госсектор выступали в качестве вспомогательного инструмента урегулирования отношений между субъектами частного сектора экономики. Бурное развитие древнеримской культуры имело место в эпоху Римской республики и начального периода Римской империи и основывалось на развитом институте частной собственности. Однако в период с 40-х годов до нашей эры до конца 4-го века нашей эры начинается чрезмерное усиление роли государства в экономике и беспрецедентный рост масштабов государственного сектора. Так, во времена Нерона действовала система, в соответствии с которой все граждане должны были завещать свое имущество лично императору. В таких обстоятельствах удельный вес государственной собственности всего за несколько десятилетий стал преобладающим. В конце 2-го века представитель семитской династии Септимий Север, воспитанный в финикийской семье с ее азиатской психологией, впервые в истории Рима начал открытое наступление на частную собственность, в результате чего он в кратчайшие сроки отнял у аристократов столько имущества, что сделался собственником половины Апеннинского полуострова. В 235 г. во время правления Максимилиана получили всеобщий характер проскрипции (списки лиц, объявленных вне закона) и конфискации. В 286-305 гг. в период правления Диоклетиана положение дел еще больше обострилось, когда вместо рыночного механизма спроса и предложения была введена система управляемого хозяйства, включающая в себя: централизо-

ванное распределение продовольствия (наподобие карточной системы); государственный надзор за экспортом и импортом; огосударствление промышленности; квотирование и нормирование производства; ограничение уровня рентабельности; национализация фабрик, связанных со снабжением органов государственной власти и армии; государственный контроль за деятельностью гильдий и коллегий. «Вершиной» экономической политики Диоклетиана стал эдикт 301 г. о ценах (*Edictum de pretiis*), когда впервые в истории государство устанавливало цены на все товары.

Все это привело к тому, что основа римского государства – институт частной собственности – фактически перестала существовать. Римская империя создала столь централизованную экономическую систему, что существование института частной собственности в ее рамках стало бессмысленным. Из-за высоких налогов огромные земельные площади уже не обрабатывались; землевладельцы давали свободу своим рабам, передавали им и крестьянам в распоряжение земли лишь бы суметь уплатить налоги государству. В свою очередь высокие налоги были обусловлены тем, что с ослаблением частного сектора в римском обществе исчез «излишний» доход. Государство должно было содержать огромную империю: в 1-ом веке на содержание армии в 300 тыс. чел. Рим ежегодно тратил огромные суммы (в современном эквиваленте 9-10 млрд. долларов). Такое положение вещей привело к тому, что люди покидали города и селились в деревнях, производство, торговля и культура приходили в упадок. Результатом таких событий стало падение Рима и его завоевание германскими племенами.

Схема гибели Древнего Рима не только была идентична, но на конечном этапе и непосредственно сопрягалась со схемой гибели Древнего Египта. В 3-ем тысячелетии до нашей эры, когда образовалось объединенное египетское государство, структура экономики страны была такова: обрабатываемые сельскохозяйственные земли находились в общинной собственности, хотя надел каждого отдельного крестьянина был обособлен; производственная инфраструктура, включающая в основном ирригацион-

ные системы, была государственной; ремесла образовывали частный сектор; внешняя торговля являлась государственной монополией; в пределах государства осуществлялась единая налоговая политика. Многие египтологи считают, что в Древнем Египте в целом преобладал не рабский, а наемный труд, в связи с чем вплоть до 4-го века до нашей эры наблюдался расцвет его экономики: развивались астрономия, земледелие и гидростроительство. В результате этого ранее пустынные или болотистые территории превратились в черноземы, благодаря чему получаемого дохода стало хватать не только для текущего потребления общества, но и для осуществления больших инвестиционных проектов. Возникли гигантские пирамиды и храмы, начался цикл развития ремесел, гончарного дела, мореходства, торговли, обработки камня и градостроительства, интенсивного земледелия. Появилась промышленность: производство бумаги, кирпича, льняных тканей, стекла, одежды. Египет того времени был мировым законодателем моды. В стране широко развернулось дорожное строительство, а канал «Нил-Красное море» позволил вести постоянную торговлю с Индией. Бурно развивались финансово-кредитные учреждения. Несмотря на государственный аппарат подавления, образовались первые торговые и ремесленные гильдии. Однако периодически повторяющиеся и со временем усиливающиеся притеснения института частной собственности, когда царские династии в начале своего правления перераспределяли частную собственность в пользу общин, отдельных граждан, воинов, а впоследствии и «огосударствливали» ее, в конце концов, привели к ликвидации этого института, а затем и самого египетского государства.

Особый интерес в жизни Древнего Египта представляет период с конца 1-го века до нашей эры, когда Египет на несколько десятилетий превратился в римскую провинцию, до 4-го века нашей эры. В это время в стране происходила либерализация социально-экономической жизни, связанная с распространением более демократических традиций Рима. В стране наметился «возвратный» процесс, когда частный сектор получил некоторую

поддержку. В этот момент экономика Египта и Рима развивались синхронно и испытывали подъем. Наблюдался очередной расцвет египетского хозяйства, науки, искусства. Александрия стала вторым после Рима городом империи по величине и первым как центр науки и искусства. Однако данный процесс не получил дальнейшего развития, т.к. само римское общество переживало этап централизации и огосударствления. В результате возник феномен «культурного резонанса», когда обе древние культуры погибли вместе по единообразной схеме. Начиная с 3-го века, централизация социально-экономической жизни привела к необратимому массовому оттоку из страны творческих сил с последующей гибелью древнеегипетской цивилизации.

1. В Древнем Вавилоне имелся довольно забавный прообраз общественных «поликлиник»: больной садился на рынке, чтобы любой прохожий мог выслушать его жалобы и дать совет. Такой совет мог быть особенно полезен, если прохожий в прошлом сам страдал от подобной болезни и смог излечиться. Несмотря на все свое несовершенство, такой обычай публичного лечения вполне соответствовал нуждам простого населения.

2. В Древней Ассирии все женщины были условно разделены на частный и общественный сектора с соответствующим закреплением за ними норм и правил поведения. Так, замужние женщины в общественных местах должны были носить на голове покрывала, в то время как проституткам, напротив, запрещалось закрывать лица. По мнению древних ассирийцев, замужние женщины, будучи домохозяйками, являлись работницами частного сектора и сами воспринимались в качестве частной собственности, которую нужно скрывать от посторонних глаз. Проститутки же, будучи работницами публичного сектора, сами считались общественной собственностью, которую нужно выставлять на всеобщее обозрение как всякий рыночный товар. Кстати, проститутку, нарушившую указанный «профессиональный кодекс» поведения, наказывали плетью и обливали ей голову смолой. Иными словами, граница между кадрами частного и общественного сектора древними ассирийцами поддерживалась очень строго.

3. В Древних Афинах одновременно с государством была учреждена полиция, состоящая из пеших и конных лучников. Это был один из первых элементов древнегреческого госсектора, однако кадры для него набирались из числа рабов. В то время полицейская служба свободному афинянину представлялась настолько унижительной, что он давал себя арестовать вооруженному рабу, лишь бы самому не заниматься столь позорным делом. Афинское государство было еще слишком молодым, чтобы заботиться об авторитете государственных служащих. В настоящее время полицейские имеют достойный социальный статус, хотя среди простого населения в отношении них часто используется уничижительный термин – «мусора». По-видимому, здесь мы сталкиваемся с реликтовыми отношениями между различными социальными группами.

4. Определенная аналогия имеется между гибелью древних цивилизаций и развалом Советского Союза и всего блока социалистических стран, в которых размер государственного сектора превысил некие разумные пределы. Также как древние культуры не справились с гипертрофированным госсектором и утратили естественные стимулы к развитию, так и социалистические страны во главе с СССР не справились с чрезмерно

разросшейся государственной собственностью. Система советского ценообразования базировалась на тотальном государственном планировании и регулировании цен; товаров и услуг, цены на которые устанавливались бы на основе спроса и предложения, фактически не было. По своей сути данная система ценообразования является практически полной копией древнеримской системы государственных цен Диоклетиана.

В настоящее время госсектор имеется абсолютно во всех странах мира, в связи с чем можно констатировать, что с политэкономической точки зрения госсектор является «сквозным», универсальным понятием, ибо как экономический феномен он присущ практически всем историческим эпохам и общественно-экономическим формациям. Разумеется, каждая эпоха и этнос приносили свою специфику, но сам госсектор существовал на протяжении практически всей официальной истории человечества.

Чрезвычайно любопытны следующие закономерности в возникновении госсектора. Если использовать официальную историографию человечества, то до эпохи рабовладельческого капитализма люди жили в рамках первобытно-общинного строя. В это время практически все материальные блага были собственностью племени. За исключением самых примитивных предметов (одежды и оружия) все остальное имущество находилось в совместном пользовании членов племени. Данная общественная собственность еще не была государственной, т.к. еще не было самого государства, однако по сути дела общественная форма собственности исторически *предшествовала* частной форме. В этом смысле создание государства позволило преобразовать общественную собственность в государственную и создать на этой основе государственный сектор экономики. Однако по своему глубинному замыслу институт государства был направлен на институциональное закрепление права частной собственности. В данном случае просматривается чрезвычайно важная историческая закономерность: людей не устраивала жизнь в условиях абсолютного доминирования общественной собственности, в связи с чем и возникла необходимость в создании особого института – государства – для поддержания частного права.

Образно говоря, частная собственность как бы «вылупилась» из общественной собственности, после чего обе формы продолжили свое существование, претерпевая дальнейшую эволюцию.

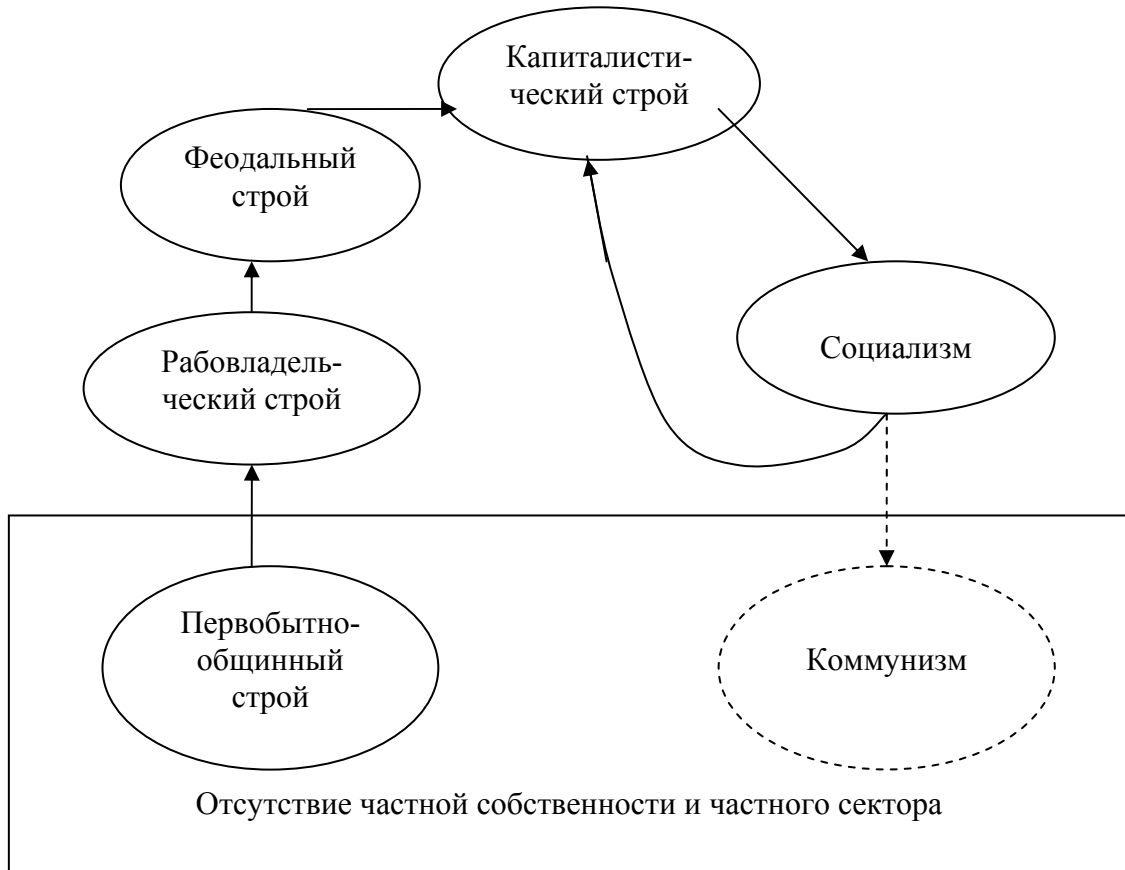


Рис.1. Исторические вехи становления государственного сектора.

1. Как правило, экономическая история оперирует пятью общественно-экономическими формациями: первобытно-общинный строй, рабовладельческий, феодальный, капитализм, коммунизм. Однако такая классификация базируется на различиях в форме используемого труда: общинный, рабский, крепостной, наемный, общественный. На самом деле наемный труд существовал во всех трех формациях: рабовладельческой, феодальной и капиталистической. Поэтому правильнее говорить об этапах развития капитализма: рабовладельческий, феодальный и зрелый капитализм. Во всех этих формациях существовало частное право, капитал и частный сектор.

2. Чрезвычайно симптоматичным является тот факт, что построенная мировая система социализма не смогла прийти до своего логического завершения – коммунизма. Произошедший возврат человечества к капиталистическому хозяйству свидетельствует о том, что государственный сектор и государственная собственность не могут полностью заместить частный сектор и частную собственность. Также как древним людям надоело жить без частной собственности при первобытно-общинном строе, также и современным «социалистическим» людям это тоже надоело. Таким образом, в рамках существующей парадигмы экономического развития устойчивыми общественными формациями могут считаться только их капиталистические разновидности (рабовла-

дельческая, феодальная, зрелый капитализм, умеренный социализм). Схематично исторический «обрыв» в становлении государственного сектора показан на рис.1.

1.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР И МЕНЕДЖМЕНТ

Государственный сектор экономики как историческое явление имеет особое значение, так как именно благодаря его существованию и активному развитию в эпоху зрелого капитализма появился феномен, который известен под названием менеджмент. Это связано с тем, что именно государственные предприятия, организации и учреждения ставили перед своим управленческим персоналом самые масштабные и сложные проблемы. Соответственно именно государственным управляющим пришлось решать эти проблемы, в результате чего и сложились научные основы менеджмента. Более того, именно в сфере госсектора складываются наиболее впечатляющие возможности для приложения сил сегодняшних квалифицированных менеджеров.

1.2.1. Государственный сектор и генезис менеджмента. Специалисты, рассматривающие историю возникновения менеджмента, подчеркивают, что начало практическому применению теории менеджмента было положено отнюдь не в коммерческих (частных), а в общественных (государственных) организациях. Так, родоначальник «научного менеджмента» Ф.У.Тейлор в своем докладе 1912 года Конгрессу США в качестве «экспериментального примера» применения «научного менеджмента» привел не частное коммерческое предприятие, а общественную некоммерческую организацию – клинику Мейо. Именно после этого доклада в Соединенных Штатах всерьез задумались о менеджменте как особом явлении.

Самое известное применение «научного менеджмента» Ф.У.Тейлора имело место отнюдь не в коммерческой организации, а в Уотертаунском Арсенале армии США, принадлежащем государству и находящемся в государственном управлении. Первая должность, которая соответствовала

термину «менеджер» в его современном понимании, также появилась не в бизнесе – это был «управляющий городом» (невыборное, назначаемое должностное лицо). Первое осознанное и целенаправленное применение «принципов управления Тейлора» произошло не в частном секторе, а в армии США, реорганизация которой была проведена министром обороны Э.Рутом в 1901 году.

Наконец, организационное и институциональное оформление менеджмента как особого научного направления было также осуществлено государством. Так, первый Конгресс по менеджменту, состоявшийся в Праге в 1922 году, организовали не бизнесмены, а министр торговли США Г.К.Гувер и президент Чехословакии Т.Масарик. Таким образом, менеджмент как экономический феномен зародился в недрах государственного сектора и с исторической точки зрения имеет определенные преимущества перед менеджментом в частном бизнесе.

1.2.2. Перспективы менеджмента в государственном секторе. Перспективы государственного менеджмента базируются на прогнозах специалистов, в соответствии с которыми сектором роста в развитых странах в 21 веке будет не «бизнес» (организованная частная экономическая деятельность), а некоммерческий общественный сектор. Уже в 20 веке основным сектором, поглощающим рабочую силу, были «некоммерческие» сферы – работа на промышленных предприятиях государственного сектора, в учреждениях сферы здравоохранения и образования. На протяжении всего 20 века бизнес неуклонно сдавал свои позиции в качестве источника рабочих мест. В настоящее время приоритет в этой области все больше и больше переходит к некоммерческому общественному сектору. Соответственно именно в этом секторе менеджмент будет наиболее востребован; именно здесь практическое применение менеджмента может в кратчайший срок дать самые впечатляющие результаты. Таким образом, считается, что в долгосрочной перспективе потенциал менеджмента в общественном (госу-

дарственном) секторе гораздо выше по сравнению с бизнес-структурами частного сектора.

1.2.3. Становление системы публичного (государственного) менеджмента: зарубежный опыт. По мере развития менеджмента как специфического вида человеческой деятельности он претерпевал метаморфозы специализации. В сфере частного бизнеса менеджмент оформился как самостоятельное направление в форме так называемого бизнес-администрирования (Business Administration). Данная специальность предполагала освоение методов управления в частных коммерческих структурах. Однако к концу 20-го века в большинстве стран мира из данного направления ответвилась самостоятельная дисциплина – публик-администрирование (Public Administration). Эта дисциплина была направлена на освоение методов государственного управления и управления в общественных (государственных) структурах. В настоящее время многие высшие учебные заведения осуществляют подготовку специалистов по названным двум специальностям. Высшим достижением при подготовке по данным специальностям являются учебные программы MBA и MPA с соответствующими дипломами магистра бизнес-администрирования (Master of Business Administration) и магистра публик-администрирования (Master of Public Administration). Таким образом, вопросы управления государственным сектором превратились в самостоятельное научное и практическое направление деятельности.

Исторически оформление публик-администрирования и административной науки в разных странах произошло в разное время. Например, в Италии это 1955 г. (с 1957 г. Высшая школа государственного управления готовит кадры для кабинета министров); во Франции – конец 1960-х – начало 1970-х годов; в Испании такая новая отрасль знаний, как политические и административные науки, была признана только в 1986 г.

В настоящее время признание экономики государственного сектора как самостоятельного научного и практического направления закреплено в

соответствующих специальностях, которые подтверждаются дипломами магистра публичной (общественной) экономики (Master of Public Economics) и магистра экономики публичного (общественного) сектора (Master in Public Sector Economics). Во многих странах (например, в Италии) пока еще нет, но планируется введение ученой степени доктора государственного управления (Doctor of Public Administration). Не исключено, что именно это направление в будущем станет наиболее перспективным направлением менеджмента и экономической теории.

Характерно и то, что во многих странах происходит интеграция университетского образования по специальности общественного администрирования (управления) с самими органами государственного управления. Так, в США ряд университетов имеет специальное соглашение с правительством и осуществляет подготовку работников высшего и среднего звена государственных органов. Один из них – Американский университет – совместно с Управлением кадровой службы Правительства США разработал программу подготовки для получения степени магистра в области государственного управления (MPA) для работников центрального аппарата правительства США.

1.2.4. Становление системы публичного (государственного) менеджмента: российский опыт. В России становление научного менеджмента в сфере государственного сектора происходило с некоторым запаздыванием по сравнению с развитыми западными государствами. Тем не менее, в 1930-е годы в стране был открыт Московский инженерно-экономический институт (ИИЭИ), который в 1970-е годы был преобразован в Московский институт управления (МИУ), в рамках которого появилась специальная кафедра государственного и муниципального управления. В настоящее время данный вуз преобразован в Государственный университет управления (ГУУ), в котором на правах самостоятельного факультета действует Институт государственного и муниципального управления и кафедра с аналогичным названием.

В более позднее время, в конце 20-го века, процесс становления системы образования по специальности «государственный менеджмент» интенсифицировался. Одним из результатов этой деятельности стало основание в 1994 г. Российской академии государственной службы (РАГС) при Президенте РФ, в рамках которой были созданы следующие кафедры: государственного управления и правового обеспечения государственной службы; государственной службы и кадровой политики; информатизации структур государственной службы и т.п. В 1997 г. при московском правительстве был создан еще один специализированный вуз, который с 2004 г. имеет название Московского городского университета управления (МГУУ). В настоящее время в России действует множество вузов, в которых ведется обучение студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление», входящей в Государственный общеобразовательный стандарт. Сейчас ведется активная работа по формированию в стране системы МРА (Master of Public Administration).

1.3. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В КАПИТАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

1.3.1. Вековая тенденция эволюции государственного сектора. В настоящее время возникновение и развитие госсектора имеет множество страновых различий. Это связано, прежде всего, с грандиозным социально-экономическим экспериментом, имевшим место в 20-ом веке и связанным с построением мировой системы социализма. В государствах социалистического блока госсектор претерпел довольно сложные трансформации, в то время как в традиционных капиталистических странах он развивался во вполне определенном направлении, а именно: в направлении постоянного увеличения удельного веса в экономике. Из табл.1 видно, что еще в конце 19-го века госсектор практически во всех странах мира составлял ничтожную величину национальной экономики, в то время как спустя 120 лет он

принял такие размеры, что превратился в полноценный экономический сектор. Деятельностью сегодняшнего госсектора не только нельзя пренебречь, но она становится решающей во многих областях социально-экономической жизни всех стран.

Однонаправленное увеличение доли госсектора, продолжавшееся на протяжении многих десятилетий, вскрывает одну из генеральных тенденций в его эволюции. В последующих разделах мы рассмотрим причины такой «монотонной» линии развития событий, здесь же мы ограничимся лишь ее констатацией.

Таблица 1.

Динамика параметров государственного сектора ведущих стран мира.

Страны мира	Доля госсектора в общей численности занятых, %	
	1870 г.	1994 г.
Австралия	1,4	20,9
Австрия	1,9	22,4
Франция	2,5	24,8
Германия	1,2	15,1
Италия	2,6	16,2
Япония	1,0	6,9
Норвегия	2,2	30,6
Швеция	2,2	32,0
Швейцария	2,4	14,1
Великобритания	4,9	15,0
США	2,9	14,5

1.3.2. Эволюционная специфика госсектора развитых стран мира.

Важной спецификой госсектора является то, что практически во все времена и во всех странах он и его отдельные предприятия создавались в периоды времени, трудные для национальных экономик. В основном это были периоды кризисов, войн, до- и послевоенного строительства. В этом смысле сам госсектор служил своего рода *инструментом антикризисного и антициклического регулирования*. В мирное время благодаря госсектору многим странам удается осуществить масштабные научно-технические программы и сгладить региональные проблемы развития территорий. В

данном контексте госсектор выступает в качестве *инструмента проведения структурной и научно-технической политики*. Уже только эти факты говорят о том, что госсектор выступает в качестве активного элемента национальной экономической политики. Таким образом, сама жизнь требовала усиления роли и масштаба данного элемента экономики, чем и была вызвана вековая тенденция к его увеличению, а следовательно, и тенденция к обобществлению производства.

Еще одной важной характеристикой госсектора капиталистических стран является то, что он создавался постепенно в сформировавшейся рыночной среде и каждый новый объект госсектора аккуратно «встраивался» государством в уже имеющуюся институциональную среду. Причем каждый объект госсектора имел очень ясные цели и задачи корректирующего типа – он должен был подправить какие-то конкретные изъяны рынка. Если это было необходимо, то капиталистические государства не останавливались и перед тем, чтобы и сами рыночные «правила игры» немного скорректировать в пользу государственных предприятий с помощью соответствующих законов, правительственных постановлений и распоряжений. Таким образом, госсектор служил необходимым дополнением рыночных механизмов и способствовал формированию более адекватной хозяйственной системы во все более усложняющемся экономическом мире.

1.4. ЗАРОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В РОССИИ

В России государство всегда было крупным хозяйствующим субъектом со своей собственностью в виде государственных предприятий. Система управления государственными предприятиями встраивалась в общую систему государственного управления и формировалась на протяжении нескольких столетий. Однако по-настоящему эта система оформилась только к 16 веку, после чего ее эволюция приняла более ясную направленность.

Именно с этого момента и имеет смысл рассматривать историю отечественного госсектора.

1.4.1. Государственный сектор и приказы. Зарождение казенной промышленности в России в конце 16-го - начале 17-го веках в форме казенных фабрик, мануфактур, заводов и промыслов происходило в рамках системы центральных органов государственного управления. В данный период казенных предприятий в России насчитывалось немного, а управление ими было распределено между специальными органами государственного управления – *приказами*. Специализированным органом управления государственным имуществом являлся *приказ Большой казны*. В его компетенцию входило управление государственным хозяйством в широком смысле этого слова, а также регулирование нарождающегося в этот период общероссийского рынка. Для управления отдельными направлениями казенной промышленности и ремесел в 17-ом веке был создан ряд *отраслевых приказов*. Например, такие первые военные казенные предприятия, как Пушечный двор и пороховые мельницы создавались и управлялись *Пушкарским приказом*. В 1613 г. была создана *Оружейная палата*, в компетенцию которой входило управление промышленностью и ремеслами дворцовых и казенных оружейных слобод в Москве и за ее пределами. Координацию деятельности мануфактур полотняного производства осуществляла *Царицына мастерская палата*. В конце 17-го века был создан Печатный двор. В этот период государство выступало одним из крупнейших добытчиков и продавцов соли, а крупнейшим казенным предприятием того времени являлся Зыряновский соляной промысел. Управление соляными дворами было сосредоточено в приказе Большой казны. Управление пушной казной осуществлялось в *Сибирском приказе*, при котором для непосредственной разборки, оценки и обработки пушнины в начале 17-го века была создана специализированная казенная мануфактура – *Соболиная казна*.

1.4.2. Государственный сектор и коллегии. В указанный период времени управление казенными предприятиями в целом носило децентрализованный характер: различные органы заведовали разными объектами государственной собственности, их деятельность характеризовалась нечетким разделением функций, а порой, и их частым дублированием. Однако уже в 18-20-ом веках происходит окончательное юридическое закрепление имущественных прав государства и четкое разграничение государственного и частного имущества. В целях централизации управления реформа 1718-1720 гг. упразднила большинство приказов и ввела так называемые *коллегии*. Заведование государственным имуществом перешло в *Камер-коллегию*, однако раздробленность в управлении государственным имуществом еще сохранилась. Например, *Берг-коллегия* заведовала горной и металлургической промышленностью и обеспечивала казенные предприятия и рудники рабочей силой, а *Мануфактур-коллегия* управляла казенными мануфактурами и принимала решения о реквизиции частных предприятий.

В начале эпохи становления в России госсектора государственный аппарат не всегда был способен обеспечить эффективное управление возросшим казенным хозяйством, в силу чего в конце 17-го века государство ввело практику передачи отдельных заводов в управление частным лицам на праве *посессионного владения*. Указанная форма владения предусматривала право вечного наследуемого владения казенными производствами с вечным же прикреплением к ним государственных крестьян из прилегающих деревень. Разумеется, посессионное владение и передача казенных производств частным лицам не всегда были эффективными, в связи с чем данная система управления в начале 19-го века была отменена.

Значительное расширение казенного производства произошло в период царствования Петра I. Только в начале 18-го века за казенный счет было построено более 200 государственных заводов. Во второй половине 18-го века в процессе проведения губернской реформы и создания в регионах казенных палат обозначилась тенденция к децентрализации управления го-

сударственным имуществом и, в частности, казенными предприятиями. Она явилась закономерной реакцией на чрезмерную централизацию государственного управления в предыдущий период. Казенные палаты, являясь формально отделениями Камер-коллегии, сосредоточили в своих руках хозяйственное и финансовое управление подавляющей частью государственной собственности. При этом, учитывая чрезмерно широкий круг обязанностей, возложенных на казенные палаты, управление государственным имуществом не являлось основным направлением их деятельности.

1.4.3. Государственный сектор и министерства. Новый этап в формировании органов управления государственными предприятиями был связан с учреждением в начале 19-го века *министерств*. Министерство финансов, а затем специально созданное *Министерство государственных имуществ* сосредоточили в своих руках управление всеми видами казенного имущества. В 1894 г. Министерство государственных имуществ было преобразовано в *Министерство земледелия и государственных имуществ*.

Несколько позже Русско-японская война продемонстрировала несостоятельность и крайнюю запущенность казенных заводов и мануфактур, в связи с чем в 1905 г. вопросы управления казенной промышленностью, ранее разбросанные по нескольким ведомствам, были переданы *Министерству торговли и промышленности*. Такая структура управления была сохранена и во Временном правительстве. В этот период государство стремилось перевести казенные предприятия на «коммерческие основания». Казенным заводам предлагалось определять себестоимость выполненного заказа, а к себестоимости добавлять до 15% на прибыль. Из прибыли осуществлялись модернизация и расширение производства, 10% ее предназначалось на премирование администрации.

Хозяйственная деятельность казенных предприятий регулировалась Уставом о промышленности, приложениями к нему и изданными в разное время в его развитие и дополнение правилами и инструкциями, а также специальными положениями для отдельных ведомств. В каждом ведомстве

существовала своя система управления казенными предприятиями. В целом государство решало проблемы эффективности путем балансирования материальной заинтересованности руководителей предприятия и жестким централизованным контролем.

1.4.4. Социалистическая система: главки и центры. После Октябрьской революции 1917 г. государственные предприятия (бывшие казенные заводы и национализированные предприятия) поступили в ведение *отраслевых главных комитетов (главков) и центральных управлений (центров)* Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ). В результате национализации размеры государственного сектора резко увеличились, в руки государства перешли почти все крупные частные промышленные предприятия, значительная часть торговых предприятий, большая часть кредитных учреждений, весь механический транспорт и иное имущество. На 1 августа 1918 г. число национализированных предприятий в России превышало 3 тысячи. В результате установилась система экономических отношений, основанная на прямой организации государством производства на предприятиях, в отраслях и на территориях. В конце 20-х–начале 30-х гг. все производственные фонды страны сосредоточились в государственной собственности.

В период военного коммунизма для разрешения противоречий между губернскими совнархозами и отраслями все государственные предприятия были распределены на три группы:

- предприятия государственного значения, непосредственно управляющиеся центральными органами ВСНХ;
- предприятия, находящиеся в управлении губернских совнархозов при непосредственном руководстве центральных органов ВСНХ;
- предприятия местного значения, подведомственные только губернским совнархозам.

В этот период все товары, производимые государственными предприятиями, переводились в распоряжение Наркомпрода, который занимался

их распределением. Он также устанавливал фабричные, оптовые и розничные цены, а также систему распределения продуктов для народного потребления. В дальнейшем госсектор претерпевал определенную эволюцию в рамках существующей социалистической формы хозяйствования, что, в конечном счете, в 1990-х годах закончилось отказом от социалистической идеологии и возвратом России к принципам капиталистического хозяйствования с параллельным существованием государственного и негосударственного секторов экономики.

Любопытно, что в древности государственный и муниципальный сектора не были разделены, ибо они фактически совпадали. Это связано с тем, что в древности большинство государств создавалось в форме городов. Самые знаменитые древние города-государства: Вавилон, Древний Рим, Афины, Спарта, Сиракузы, Карфаген. Соответственно государственные предприятия, строго говоря, представляли собой муниципальные предприятия, принадлежащие городу. Постепенно города-государства перерастали в зрелые государства с большой территорией и множеством городов. Однако в любом случае преемственность государственного и муниципального секторов просматривалась всегда. В эпоху Средневековья наблюдался частичный возврат к городам-государствам. Так, Венецианская Республика, Флорентийская Республика и Генуя в период раздробленности Италии были, пожалуй, самыми известными городами-государствами. По этому же пути городов-государств шла и Россия: Киевская Русь, Новгородская и Псковская Республики, Московское княжество и т.п. Система жесткого централизованного государственного управления в России сложилась только со времен Ивана Грозного. Именно в этот период государственный и муниципальный сектора стали превращаться в отдельные ветви общественного сектора экономики.

1.5. ИСТОРИЧЕСКАЯ СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В РОССИИ

1.5.1. Эволюционная специфика российского государственного сектора. В России, также как и во многих других странах социалистического блока, эволюция госсектора имела «возвратный» характер. Так, после утверждения социалистической формы хозяйствования государственный сектор экономики в данных странах стал фактически тотальным: все предприятия и организации были государственными. Тем самым при социализме тенденция к обобществлению производства, характерная для капиталистических стран, была доведена до своего логического завершения вплоть до почти полного уничтожения частного сектора экономики. На-

чавшиеся экономические реформы в России и других странах социалистического блока привели к отказу от социалистической модели хозяйствования и возврату к капиталистическим принципам хозяйствования. Логическим следствием такого пересмотра экономической доктрины явилось довольно быстрое «возвратное» уменьшение доли госсектора в пользу его альтернативы – частного сектора. Вся дальнейшая эволюция госсектора шла в направлении его сокращения, что шло вразрез с общемировой тенденцией, присущей развитым капиталистическим странам. Данные табл.2 показывают скорость сокращения госсектора в России в период активных экономических реформ.

Таблица 2.

Динамика масштабов общественного сектора в России.

Год	Численность занятых (млн. чел.)		Доля государственного и муниципального сектора в общей численности занятых, %
	в государственном и муниципальном секторе	в негосударственном секторе	
1990	62,2	13,1	82,6
1991	55,7	18,1	75,5
1992	49,7	22,4	68,9
1993	37,6	33,3	53,0
1994	30,6	37,9	44,7
1995	28,0	38,4	42,2
1996	27,7	38,3	42,0
1997	25,9	38,8	40,0
1998	24,3	39,5	38,1
1999	24,4	39,6	38,1
2000	24,4	39,9	37,9
2001	24,2	40,5	37,4

Таким образом, с точки зрения своего *генезиса* российский госсектор обладает определенной спецификой: если в капиталистических странах госсектор естественным образом «вырастал», будучи следствием возникающих потребностей в обобществлении некоторых видов деятельности, то в России он возник как результат «таяния» государственной собственности из-за ее «ненужности». Если в западном мире госсектор постепенно

создавался в рыночной среде, то в современной России он, строго говоря, не создавался, а расформировывался и самим фактом своего уменьшения способствовал формированию рыночной среды. Если в западном мире предприятия госсектора встраивались в уже имеющуюся институциональную среду, то в России госсектор формировался по остаточному принципу (т.е. представлял собой то, что еще не успели приватизировать) и эти «остатки» на неопределенное время зависали в институциональном вакууме, а порой и в откровенно враждебной институциональной среде. Все это было связано, прежде всего, с тем, что для России на первое место вышла задача создания рыночного законодательства и отстаивания интересов капитала.

Имеется существенное своеобразие российского госсектора и с точки зрения его *роли* и трансформационных функций. Если в западных странах госсектор выступал в качестве инструмента, с помощью которого государство старалось подправить изъяны рынка, то для России 1990-х годов имела место прямо противоположная ситуация, когда гипертрофированный и неэффективный госсектор выступал как корень зла всей национальной экономики. Считалось, что сам политический кризис, охвативший страну, в конечном счете, был спровоцирован беспрецедентным огосударствлением всех сторон экономической жизни страны и неудовлетворительной работой госсектора. Иными словами, в России госсектор выступал как непосредственный *источник* разразившегося кризиса. Подобное отношение к госсектору в значительной мере предопределило его функциональные качества. Таким образом, Россия шла в разрез с общемировыми тенденциями генезиса и развития госсектора.

1.5.2. Сравнительная характеристика госсектора России и развитых стран мира. Сказанное выше можно систематизировать в форме табл.3. Подобное табличное представление позволяет лучше понять принципиальные различия российского госсектора и госсектора стран с традиционной капиталистической ориентацией. Как уже было сказано, данные

различия сгенерировали особую модель российского госсектора и на многие годы предопределили нерациональный режим его функционирования.

Таблица 3.

Сравнительная характеристика процесса формирования госсектора в России и в западных странах

Аспект формирования	Страны зрелого капитализма	Россия
1. Способ возникновения	«Прямой» процесс – естественное «выращивание» на базе частной собственности	«Возвратный» процесс – принудительное «сжатие» в пользу частного сектора
2. Отношение к рыночной среде	Создавался в гармонии с существующей рыночной средой и в целях ее дальнейшего совершенствования	Расформировывался для создания самой рыночной среды, которой он противостоял
3. Отношение к институциональной среде	Встраивался в имеющуюся институциональную среду, стимулировал ее корректировку	Создавался в институциональном вакууме и своим распадом стимулировал создание институциональной среды
4. Экономическая миссия	Инструмент исправления изъянов рынка, способ борьбы с кризисами	Источник всех экономических проблем, инициатор кризиса

1.6. СТАНОВЛЕНИЕ ЦИКЛИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

1.6.1. Регуляторный цикл «приватизация-национализация» и его значение. Если масштабы госсектора развитых капиталистических стран возрастают, то логично задаться вопросом: а где та грань, до которой это возрастание будет идти? С другой стороны масштабы госсектора стран бывшего социалистического блока уменьшаются, что позволяет задать аналогичный вопрос с другой стороны: а где та грань, за которой это уменьшение закончится? Где же находится та самая пресловутая «золотая середина» и какая стратегия развития госсектора является оптимальной?

Мировой опыт подсказывает, что однозначного решения данной проблемы не существует. В настоящее время большинством развитых запад-

ных государств практикуется принцип «скользящих» решений, когда увеличение или сокращение госсектора происходит в зависимости от складывающейся конкретной ситуации. Изменение экономических реалий, как правило, продуцирует пересмотр стратегических решений в отношении госсектора. На практике это выражается в формировании регуляторного цикла «приватизация-национализация». Его сущность заключается в том, что при диагностировании низкой эффективности госсектора государство переходит к политике его сокращения путем приватизации и закрытия его отдельных предприятий. При диагностировании системных проблем в сфере частного сектора государство переходит к политике его сокращения и национализации его отдельных объектов и хозяйственных структур.

Чрезвычайно важным является тот факт, что в конце 1950-х годов монотонное однонаправленное расширение госсектора во многих странах сменилось на сложное колебательное движение. Фактически в это время экономисты и регулирующие органы разных стран осознали, что дальнейшее раздувание госсектора сопряжено с нарастанием риска разрушения самого государства и сложившейся системы хозяйствования. В связи с этим они перешли к режиму перманентного «нащупывания» положения равновесия, при котором госсектор, оставаясь достаточно большим, все же не ведет к катастрофическим цивилизационным кризисам наподобие тех, которые имели место в Древнем мире. При этом динамика масштабов госсектора строго ограничена некими рамками, в которых происходит собственно поиск равновесия.

Схематично данный исторический процесс представлен на рис.2, где показана полоса допустимой «свободы» колебаний доли госсектора. Выход за нижнюю планку полосы допустимых значений грозит ослаблением государства по сравнению с другими государствами и нарастанием для страны внешней угрозы; выход за верхнюю планку чреват ослаблением частного сектора и нарастанием внутренних экономических проблем. Таким образом, выход за обозначенную полосу ведет к росту вероятности либо

захвата страны извне (выход за нижнюю грань), либо ее распада изнутри (выход за верхнюю грань). Как правило, сейчас все страны мира стараются удержаться в рамках этой пресловутой полосы.

Доля госсектора в экономике

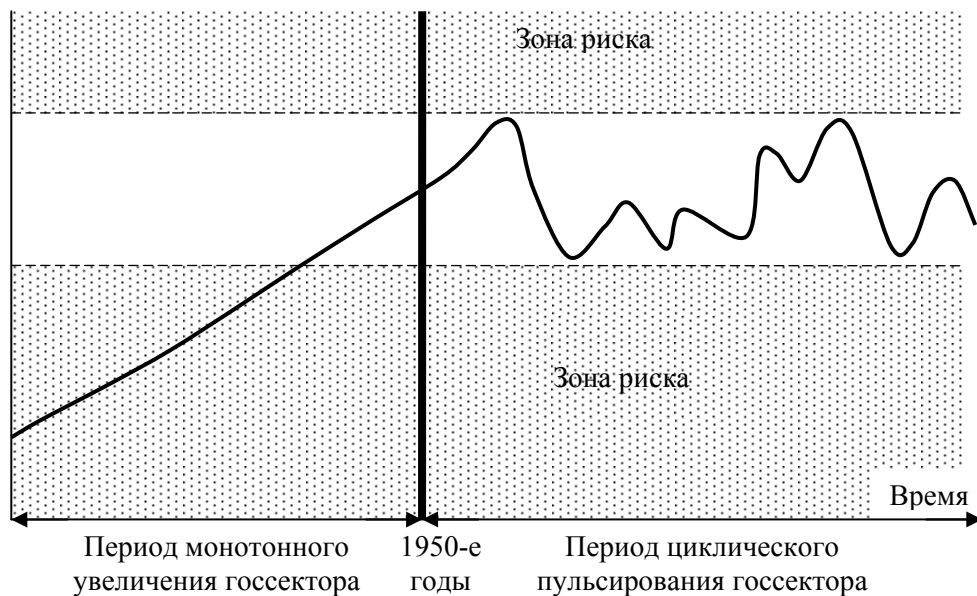


Рис.2. Этапы однонаправленного и циклического развития госсектора.

Регуляторный цикл «приватизация-национализация», несмотря на свое название, не является циклом в строгом смысле слова. Наоборот, динамика изменения доли госсектора носит принципиально иррегулярный (неправильный) характер и совершенно непредсказуема. Само изменение тенденции в формировании госсектора является ответной реакцией на очередной вызов современности.

1.6.2. Регуляторный цикл во Франции. Классическим примером проявления циклических закономерностей в сфере государственного регулирования госсектора служит Франция, где государственный сектор экономики играет традиционно важную роль. Формирование такой системы имеет исторические корни и восходит к послевоенному развитию страны. Так, во время Второй мировой войны руководство Германии, обещая

большие выгоды французским промышленникам после окончания военных действий, стимулировало их действовать вопреки национальным интересам Франции. Чтобы не потерять в подобной обстановке контроль над важнейшими отраслями промышленности, французскому правительству пришлось национализировать многие промышленные предприятия, что и явилось главной причиной возникновения в стране массивного государственного сектора. Последующие события также способствовали увеличению масштабов государственного сектора в экономике. До конца 1950-х годов госсектор был наиболее динамичным сектором страны. Однако практика показала неэффективность чрезмерной национализации, в связи с чем в конце 1960-х годов в политике регулирования госсектора наметилась обратная тенденция: сократилось финансирование национализированных предприятий; уменьшилось число чисто государственных предприятий с одновременным усилением роли государственно-частных компаний. После прихода к власти в 1982 г. левого правительства Франсуа Миттерана доля госсектора снова сильно возросла; в 1986 г. к власти вернулось правое правительство и маятник политики регулирования снова качнулся в сторону либерализации французской экономики. С конца 1980-х годов до 2002 г. в стране происходила частая смена власти без ярко выраженной тенденции в регулировании госсектора. Последний разворот политики произошел в 1997 г. с приходом к власти правительства Лионеля Жоспэна, которое стало осуществлять беспрецедентную приватизацию госсектора. В 2002 г. правоцентристское правительство Жака Ширака продолжило либеральную политику, которая в умеренной форме реализуется до сих пор. Таким образом, в истории Франции сформировалась своеобразная «регулятивная пила», когда политика усиления прямого государственного контроля над экономикой постепенно сменялась более либеральной политикой, направленной на обеспечение большей свободы для частного предпринимательства.

1.6.3. Регуляторный цикл в Великобритании. Еще более ярко регуляторный цикл «приватизация-национализация» проявляется в Великобритании, где наблюдается четкая сменяемость двух его фаз, жестко привязанная к политическому циклу. Так, если лейбористская партия (виги) провозглашает необходимость вмешательства государства в экономику, то консервативная партия (тори) придерживается идеи сокращения государственного влияния на экономику. Подобное положение дел в политической жизни страны привело к следующей последовательности фаз приватизации и национализации: в 1945 г. лейбористское правительство во главе с Клементом Эттли национализировало ряд старых, переживавших упадок отраслей (угольную, газовую, сталелитейную, электротехническую и др.); с 1951 г. консервативное правительство Уинстона Черчилля стало возвращать частным предпринимателям национализированные сталелитейные заводы и объекты грузового транспорта; в 1964 г. лейбористское правительство Гарольда Вильсона вторично национализировало сталелитейную промышленность; с 1979 г. кабинет Маргарет Тэтчер, придерживающейся консервативных взглядов, начал осуществлять широкомасштабную денационализацию, в результате чего 2/3 всех государственных предприятий перешло в частную собственность (предприятия нефтяной и авиакосмической промышленности, компании воздушного транспорта); в 90-х годах представитель тори Джон Мейджер продолжил приватизацию государственных компаний. Таким образом, в Великобритании приход к власти лейбористов сопровождался широкой национализацией отраслей промышленности, а приход консерваторов – денационализацией. Чрезвычайно важным моментом данного циклического процесса является тот факт, что подобные развороты в политике были напрямую связаны с постоянно меняющимися результатами функционирования английской экономики.

1.6.4. Регуляторный цикл в Индии. Хорошо прослеживается регуляторная волна и в развитии индийского госсектора. Так, к моменту завоевания в 1947 г. государством политической независимости на госсектор при-

ходило лишь 1% самодеятельного населения страны и 2-3% национального дохода. Обретение собственной государственности позволило Индии использовать государственный сектор для устранения накопившихся проблем социально-экономического развития. С этого момента началось построение мощного госсектора, который должен был потянуть за собой национальный частный сектор. Для этого в Конституцию страны были введены поправки и дополнения, позволявшие передавать в полное и частичное ведение государства любые отрасли промышленности и торговли, осуществлять национализацию частных предприятий без выплат собственникам полной компенсации, осуществлять выплаты за национализированное имущество не в денежной форме, а с помощью низкопроцентных долгосрочных государственных облигаций. Это обеспечило возможность ускоренного расширения госсектора. За период с 1950 г. по 1992 г. доля госсектора в воспроизводимом национальном богатстве страны возросла с 15 до 38%, в чистом внутреннем продукте – с 3 до 19%. Государственный сектор занял монопольное или абсолютно доминирующее положение не только в сфере производственной и финансовой инфраструктуры и в оборонной промышленности, но обеспечил себе сильные позиции и в целом ряде отраслей тяжелой промышленности. Однако уже в 80-е годы начался процесс уменьшения роли государственного предпринимательства, который значительно ускорился с 1991 года. В результате начавшихся экономических реформ число отраслей, зарегистрированных за госсектором и закрытых для частного предпринимательства, было сокращено с 18 до 6; число отраслей, в которых создание и расширение крупных частных предприятий подлежит обязательному лицензированию, сократилось до 6; была осуществлена продажа части акций государственных предприятий; доля госсектора в банковском секторе снизилась с 89,3% в 1992 г. до 77,9% в 2004 г. Таким образом, сдвиги в динамике госсектора и сформировавшаяся в стране «регуляторная волна» были напрямую связаны с реализацией пе-

риодически пересматривающихся моделей социально-экономического развития Индии.

1. История знает немало случаев, когда сама тенденция развития государственно-го сектора становилась неопределенной. Классическим примером тому служит Франция периода с конца 80-х годов до 2002 г. В это время происходила частая смена власти на основе так называемого *политического сосуществования*. Суть последнего заключается в том, что в законодательной и исполнительной власти получали большинство представители разных партий. Например, президентом страны мог быть представитель левых, а в парламенте доминировали представители правых и наоборот. Каждые 3-4 года у руля страны оказывались носители прямо противоположных идеологий экономического развития; зачастую они держали этот руль вместе. Часто подобное совместное управление выливалась в открытое противостояние между двумя ветвями власти – президентской (исполнительной) и парламентской (законодательной) – по важнейшим вопросам экономической политики. Нередкими были и попытки развернуть хозяйственный механизм в диаметрально противоположном направлении. При этом ни правым, ни левым не хватало ни временных, ни политических ресурсов для претворения своих программ в жизнь. В результате Франция более, чем на 12 лет «зависла» в неопределенном состоянии в отношении госсектора. Лишь в начале 21 века наметилась явная тенденция к либерализации французской экономики.

2. В России после 1917 г. также наблюдались процессы, которые с некоторой степенью условности можно отнести к разряду регуляторных циклов. Так, в период Новой экономической политики (НЭП) крупные государственные промышленные предприятия были переведены на хозяйственный (коммерческий) расчет, что означало отказ от прямого государственного управления, а значит, и от финансовой ответственности за эти предприятия. Государственные предприятия снимались с государственного снабжения, вводилась свободная покупка всего необходимого для производства и свободная продажа произведенной продукции. В 20-х годах создавались тресты, в структуру которых входило несколько предприятий; тресты работали на принципах хозрасчета, отчисляя государству часть своей прибыли. Таким образом, в период НЭПа масштабы и роль госсектора несколько снизились. Впоследствии, во время сворачивания НЭПа, тресты из мощных хозрасчетных предприятий были преобразованы в посредников по управлению промышленностью. В 1930-1932 гг. была проведена кредитная реформа, заменившая коммерческий кредит централизованным финансированием. Следовательно, в 30-х годах роль госсектора снова возросла. Дополнительное усиление госсектора произошло накануне Второй мировой войны, когда происходило расширение объектов государственной собственности и складывалась целостная административно-командная система управления госсектором. Во время войны управление милитаризованной экономикой страны осуществлялось Государственным комитетом обороны СССР.

В так называемый «хрущевский период» у государственных предприятий появилась свобода, местное хозяйственное управление также получило некоторую самостоятельность. Реформа 1965 г. ставила цель перехода от административных к преимущественно экономическим методам управления государственными предприятиями и предполагала перевод всех государственных предприятий на полный хозяйственный расчет. Однако эта реформа не смогла совместить централизованное планирование с хозяйственно-оперативной самостоятельностью предприятий. В эпоху «застоя» в управлении предприятиями государственного сектора наблюдалась инертность, преобладание консервативных форм и методов. С конца 80-х годов был взят курс на разгосударствление и приватизацию, который и обусловил пониженное внимание к проблеме эффективного функционирования государственного сектора экономики. Процесс уменьшения доли и роли госсектора продолжался вплоть до начала 2000-х годов. Однако, начиная с 2004 г. начался «возвратный процесс»: мощные государственные компании начали национали-

зацию в форме скупки наиболее значимых частных компаний. Так, в конце декабря 2004 г. национальная компания «Роснефть» со 100-процентным участием государства приобрела 100% акций ООО «Байкалфинансгрупп», которая в свою очередь ранее приобрела главное нефтедобывающее подразделение частной компании ЮКОСа «Юганскнефтегаз». В конце сентября 2005 г. государство в лице «Газпрома» в результате жесткой конкуренции с другой государственной компанией («Роснефть») приобрело 72,6% акций частной компании Р.Абрамовича «Сибнефть» за 13,1 млрд. долл. В октябре 2005 г. было принято и согласовано решение о покупке государственной компанией РАО «ЕЭС России» 22,4% одного из крупнейших машиностроительных концернов России ОАО «Силловые машины» за 100 млн. долл. с одновременной передачей РАО еще 30% акций ОАО «Силловые машины» в доверительное управление. Таким образом, в этот период времени госсектор снова начал отыгрывать позиции, утраченные им за предыдущие 15 лет.

Таким образом, диалектическое противоречие, заключенное в госсекторе, сегодня преодолевается путем придания системе государственного регулирования большей *гибкости* и обеспечения постоянных *колебаний* роли и значения самого госсектора. В этом состоит специфика современного этапа развития государственного сектора экономики.

1.7. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ ИСТОРИЧЕСКИХ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Вековая тенденция увеличения размера государственного сектора во многих странах уже сама по себе заслуживает серьезного осмысления. Более того, прецедент возникновения социалистических стран с доминированием, а иногда и тотальным, преобладанием госсектора усиливает серьезность указанной тенденции. Что же означает такая тенденция в длительной перспективе? И почему все развитые государства переходят к сложной циклической доктрине регулирования развития госсектора, борясь с однонаправленной тенденцией его расширения?

1.7.1. Модель простой экстраполяции. Осмысление данных вопросов связано с интересными и важными теоретическими и эмпирическими обобщениями. Первый из них связан с экстраполяцией сложившейся вековой тенденции к увеличению доли госсектора в национальных экономиках. Так, если долю занятых в госсекторе в процентном соотношении обозна-

чить как $z(t)$ (см. табл.1), то ее дальнейшее увеличение с течением времени имеет свой естественный предел: $z=100\%$. За этот предел показатель z перейти не может по определению. Одновременно с этим предельное состояние $z=100\%$ содержательно означает, что все работники страны задействованы на государственных предприятиях, а частные предприятия просто-напросто отсутствуют. Такая ситуация характерна для социалистических стран, где были ликвидированы все основные формы капиталистического производства. Следовательно, вековая тенденция к расширению масштабов госсектора объективно ведет к становлению социалистических принципов хозяйствования и отмиранию капиталистических форм общественного производства. Таким образом, простая экстраполяция вековой тенденции таит в себе важную идеологическую составляющую. Разумеется, такие представления основаны на довольно простой модели развития госсектора, не предполагающей сложных динамических траекторий.

1.7.2. Эмпирический закон А.Вагнера. С тенденцией к возрастанию доли госсектора связана еще одна теоретическая конструкция – закон А.Вагнера. Данный закон или, как его еще называют, *закон возрастающей государственной активности*, довольно редко упоминается в научной литературе. Между тем его роль для развития экономики чрезвычайно велика. В соответствии с ним *государственные расходы в промышленно развитых странах растут быстрее, чем объем производства и национальный доход*. Данный закон не является теоретическим обобщением каких-либо психологических свойств экономических агентов, а представляет собой эмпирически установленную зависимость.

Вводя обозначения объема валового внутреннего продукта (ВВП) X , государственных расходов G и доли государственных расходов в ВВП $g=G/X$, закон А.Вагнера можно записать следующим образом:

$$dg / dX > 0. \quad (1)$$

Используя понятие эластичности государственных расходов по выпуску $E=(X/G)(dG/dX)$, закон Вагнера можно записать и в другой, эквивалентной, форме:

$$E > 1. \quad (2)$$

Учитывая, что в дискретной форме показатель эластичности E представляет собой отношение темпов прироста государственных расходов и ВВП, предыдущее неравенство можно переписать в следующем виде:

$$\frac{\Delta G}{G} / \frac{\Delta X}{X} > 1. \quad (3)$$

Так как в левой части неравенства (3) соотносятся темпы прироста государственных расходов и выпуска и это соотношение должно быть больше единицы, то темпы прироста государственных расходов должны обгонять темпы экономического роста, что и подразумевается основной формулировкой закона Вагнера.

Увеличение доли государственных расходов в ВВП по мере роста национального производства представляет собой правило, выполняющееся с редкостным постоянством. Считается даже, что закон А.Вагнера является самым незыблемым экономическим законом из всех ныне известных законов. В табл.4 приведены некоторые данные, иллюстрирующие эмпирическую зависимость А.Вагнера.

Важное политэкономическое следствие закона Вагнера – формирование тенденции к тотальному обобществлению экономических отношений. Дело в том, что в силу закона Вагнера в нормальной экономике с положительным ростом производства происходит постоянное увеличение доли государственных расходов в ВВП. Однако эта доля имеет свою естественную верхнюю границу: $g=1$. Но подобное состояние означает, что весь произведенный в стране ВВП тратится на государственные нужды. Однако, чтобы потратить такую сумму государственных расходов ее необходимо предварительно собрать в виде налогов. Но подобная стратегия государства квалифицируется как крайняя форма социализма, когда вся выручка произво-

дителя изымается, чтобы потом перераспределиться через государственный бюджет. Таким образом, в законе Вагнера заложена тенденция к обобществлению финансов и экономических отношений.

Таблица 4.

Динамика государственных расходов ведущих стран мира.

Страны мира	Доля государственных расходов в ВВП, %	
	1870 г.	1996 г.
Австралия	18,0	36,0
Австрия	10,0	52,0
Франция	13,0	55,0
Германия	10,0	49,0
Италия	14,0	53,0
Япония	9,0	36,0
Норвегия	6,0	49,0
Швеция	6,0	64,0
Швейцария	16,0	39,0
Великобритания	9,0	43,0
США	7,0	32,0

Связь закона Вагнера с тенденцией к увеличению госсектора является органичной, так как государственные расходы в подавляющей части идут на поддержание функционирования и развитие государственного сектора экономики. Соответственно рост долей z и g происходит, как правило, синхронно.

1.7.3. Закон К.Маркса о тенденции нормы прибыли к понижению.

С законом Вагнера органически связан знаменитый закон К.Маркса о тенденции нормы прибыли к понижению, который формально можно выразить следующим образом:

$$r \rightarrow 0, \quad (4)$$

где r – показатель нормы прибыли, равный отношению чистой прибыли π к созданной валовой добавленной стоимости или ВВП X , $r = \pi/X$.

Если ввести в рассмотрение параметр времени t , то закон (4) можно выразить также в несколько иной форме:

$$dr / dt < 0. \quad (5)$$

Закон (4) вытекает из следующего соотношения:

$$r = \frac{s}{c+v} = \frac{\sigma}{q+1}. \quad (6)$$

где s – прибавочный продукт (прибыль); c – постоянный капитал (основной капитал плюс запасы сырья); v – переменный капитал (затраты на оплату труда); $q=c/v$ – органическое строение капитала; $\sigma=s/v$ – норма прибавочной стоимости (норма эксплуатации труда).

Тенденция нормы прибыли к понижению вытекает из уравнения (6) при истинности предположения, что органическое строение капитала q увеличивается из-за ускорения научно-технического прогресса (НТП), а норма эксплуатации труда не меняется. Такая тенденция в пределе приводит к тому, что прибыль нулифицируется и исчезает как явление. Соответственно исчезают основы капиталистического ведения хозяйства и осуществляется переход к социалистической модели организации экономики. Формально это выглядит так:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} r = \lim_{q \rightarrow \infty} r = 0. \quad (7)$$

Увеличение органического строения капитала непосредственно связано с НТП. Например, чем выше НТП, тем выше автоматизация производства и тем меньше масса живого труда. Соответственно при росте автоматизации производства отношение затрат на живой труд и на оборудование будет также возрастать: $q \rightarrow \infty$. В пределе можно представить полностью автоматизированное производство, функционирующее без участия человека. На таком предприятии органическое строение капитала бесконечно $q = \infty$, а норма прибыли стремится к нулю $r \rightarrow 0$. Таким образом, эффект (7) закономерным образом вытекает из самого факта бесконечного НТП.

Закон К.Маркса о тенденции нормы прибыли к понижению, выведенный в свое время чисто теоретически, в настоящее время ставится под сомнение как с точки зрения теоретической строгости осуществленных выкладок, так и с эмпирической точки зрения. Так, чисто теоретически соотношение (6) считается не совсем корректным из-за того, что в нем соизмеряются величины потока и запаса. Дело в том, что масса прибыли – это потоковая величина и ее масса оценивается, например, за год. Между тем затраты на постоянный капитал – кумулятивная величина, т.е. переменная запаса, и складывается она не за один производственный цикл (год), а за несколько лет. Стоимость посто-

янного капитала переносится в цену товара также не сразу, а за несколько производственных циклов. Переменный капитал, как правило, наоборот, несколько раз оборачивается в течение года. Учитывая отсутствие синхронности в формировании и расходовании трех экономических агрегатов (прибавочного продукта, постоянного и переменного капитала), соотношение (6) должно уточняться следующим образом:

$$r = \frac{s}{c/T + v/\tau} = \frac{\sigma}{q/T + 1/\tau}, \quad (8)$$

где T – период эксплуатации основного капитала; τ – период оборачиваемости переменного капитала.

В соотношении (8) учитывается еще фактор оборачиваемости постоянного и переменного капитала, что позволяет их привести к единой базе с массой прибавочной стоимости (прибыли). Следовательно, на тенденцию нормы прибыли к понижению может оказать влияние фактор долговечности основного капитала. Тем не менее, основной вывод К.Маркса лишь корректируется, но не подвергается коренному пересмотру.

Хотя закон К.Макса не находит своего строгого эмпирического подтверждения (фондовооруженность капитала не имеет постоянной тенденции к росту), закон Вагнера, который хорошо верифицируется и эмпирически подтверждается, в пределе генерирует тот же вывод. Логика здесь проста. В соответствии с законом Вагнера имеет место тенденция к росту доли государственных расходов в ВВП:

$$dg / dt > 0. \quad (9)$$

В свою очередь растущая доля государственных расходов в ВВП предполагает, что подобные траты должны пополняться за счет увеличения налогового бремени; увеличивающееся налоговое бремя уменьшает долю чистой прибыли в созданной стоимости. На каком-то этапе государственные расходы, а соответственно и налоги, могут возрасти до такой степени, что прибыль предприятий станет равной нулю, а это как раз соответствует выводу Маркса о саморазрушении капитализма. С формальной точки зрения это означает, что из условия (9) вытекает условие (5). Таким образом, закон Вагнера может восприниматься в качестве эмпирического доказательства неизбежности обобществления всех форм экономического взаимодействия. С точки зрения реструктуризации национальной экономики это означает, что вся экономика заполняется госсектором, работающим без прибыли и финансируемым из государственной казны.

Подчеркнем, что неравенства (5) и (9) вскрывают важные экономические закономерности, которые проявляются на длительных интервалах времени; в краткосрочном аспекте они могут нарушаться, т.к. всегда имеют место различные флуктуации даже самых устойчивых экономических параметров.

1.7.4. Кибернетические законы У.Р.Эшби и Е.А.Седова. С более общих теоретических представлений закон А.Вагнера представляет собой частный случай другого, более универсального, кибернетического закона – закона У.Р.Эшби, который еще иногда называют законом необходимого разнообразия. В соответствии с ним любая система может быть условно разделена на управляющую и управляемую подсистемы, причем сложность (разнообразие) *управляющей* подсистемы должна быть не меньше, чем сложность (разнообразие) *управляемой* подсистемы.

Формально закон У.Р.Эшби можно записать следующим образом:

$$\Psi^* \leq \Psi^{**}. \quad (10)$$

где Ψ^* – уровень сложности управляемой подсистемы; Ψ^{**} – уровень сложности управляющей подсистемы.

«Конгруэнтность» законов Эшби и Вагнера вытекает из связи между сложностью решаемых задач и затратами на их решение. Так, рост экономики сопровождается ростом числа ее хозяйственных элементов и рыночных связей между ними. Причем последние растут геометрически. В соответствии с законом Эшби это требует соответствующего, опережающего усложнения системы управления экономикой. Учитывая, что государственные расходы представляют собой «вынужденные» затраты, прежде всего, на управление экономикой, то они также должны расти, причем темпы их роста должны быть не меньше темпов роста самой экономики. Следовательно, должно выполняться условие (3), что и позволяет говорить об определенной аналогии законов Эшби и Вагнера.

Данные соображения можно выразить и формально. Если предположить, что имеется функциональная зависимость $\Omega = \Omega(\Psi^*, \Psi^{**})$, где Ω –

эффективность функционирования всей системы, то закон Эшби можно записать в форме неравенства:

$$\left(\frac{d\Psi^{**}}{d\Psi^*} \right)_{d\Omega \geq 0} > 1. \quad (11)$$

Формула (11) описывает следующий эффект: чтобы эффективность всей системы не уменьшалась ($\Omega \approx \text{const}$), рост сложности управляемой подсистемы должен сопровождаться более быстрым ростом сложности управляющей подсистемы. Если затраты пропорциональны сложности подсистем, то рост затрат на содержание управляющей подсистемы обгоняет рост управляемой подсистемы.

Развитием и уточнением закона Эшби является кибернетический закон Е.А.Седова, который может быть сформулирован следующим образом: в сложной иерархической системе рост разнообразия на верхнем уровне обеспечивается ограничением разнообразия на предыдущих (нижних) уровнях и, наоборот, рост разнообразия на нижнем уровне разрушает верхний уровень организации. Предположив, как и прежде, существование функциональной зависимости $\Omega = \Omega(\Psi^*, \Psi^{**})$, данные две формы закона Седова можно формализовать следующим образом:

$$\left(\frac{\partial \Omega}{\partial \Psi^{**}} \right)_{d\Psi^*=0} > 0, \quad (12)$$

$$\left(\frac{\partial \Omega}{\partial \Psi^*} \right)_{d\Psi^{**}=0} < 0. \quad (13)$$

Экономическая интерпретация закона Седова такова: государственная управленческая надстройка представляет собой верхний уровень экономической системы и соответственно усложнение этого уровня идет в первую очередь. Вместе с усложнением идет ускоренный рост затрат на аппарат государства, что и инициирует действие закона Вагнера.

Законы У.Р.Эшби и Е.А.Седова являются результатом абстрактного обобщения длительных наблюдений над функционированием различных систем. В силу этого как системные и общезначимые законы их довольно

трудно эмпирически подтвердить и опровергнуть на конкретных примерах. Тем не менее, они применимы к любым системам, в том числе экономическим, и позволяют правильно сориентировать исследователя по ключевым вопросам динамики и развития сложных образований. Из них, в частности, следует, что нарушение закона Вагнера и возникающее из-за этого недофинансирование госсектора может привести не только к управленческому кризису, но и к разрушению самого института государства.

1.7.5. Модель взаимодействия государственного и частного секторов экономики. Все предыдущие теоретические модели служат хорошим обоснованием тенденции к расширению государственного сектора экономики. Однако факт крушения древних цивилизаций и мировой социалистической системы показал, что доведение однонаправленной тенденции до своего логического завершения, как правило, приводит к ухудшению функционирования экономики. Следовательно, как не может современное государство существовать без государственного сектора, так и не может оно эффективно функционировать на базе только одного сектора – государственного. Данное обстоятельство со всей очевидностью показывает, что в нормальной экономике должны одновременно существовать два сектора – государственный и частный. Осознание данного факта привело к формированию иных теоретических схем динамики и развития госсектора. Одной из них выступает двухсекторная динамическая модель взаимодействия частного и государственного секторов экономики.

Математической и теоретической основой данной модели является система дифференциальных уравнений, впервые предложенная и разработанная В.Вольтерра. Применительно к экономике данная модель может модифицироваться различным образом и принимать, в частности, следующий вид:

$$dL / dt = \alpha + \beta L + \gamma NL , \quad (14)$$

$$dN / dt = \alpha^* + \beta^* L + \gamma^* NL , \quad (15)$$

где L – численность занятых в государственном секторе; N – численность занятых в частном секторе; t – время (год); α , β , γ , α^* , β^* и γ^* – параметры модели, фиксирующие относительную степень гибкости процесса приспособления переменных модели к изменениям друг друга.

В соответствии с моделью (14)-(15) два сектора экономики являются как бы «сцепленными» между собой: размер каждого из них в данный момент времени влияет на изменение их размера в последующий момент. Таким образом, каждый сектор развивается не сам по себе, а с учетом развития другого сектора. В этом и заключается методическая «изюминка» предложенной модели.

Модель (14)-(15) пришла в экономику из математической биологии и отражает гипотезу о взаимообусловленном развитии государственного и частного секторов. Модели такого рода получили название моделей типа «хищник-жертва», так как они воспроизводят «контакты» между двумя популяциями. Подобные контакты могут носить характер как конкуренции, так и кооперации. Направленность указанных эффектов отражается знаками модельных параметров.

В общем случае конкретный вид уравнений (14)-(15) может меняться. На практике спецификация этих уравнений определяется в результате эконометрических исследований на основе имеющейся статистики о динамике двух секторов экономики.

Системы, описываемые моделью (14)-(15), как правило, находятся в колебательном режиме. Однако в некоторых случаях, при определенных значениях фазовых переменных L^* и N^* система может войти в стационарный режим, когда всяческие колебания прекращаются и вся система как бы «успокаивается» (т.е. $dL/dt = 0$ и $dN/dt = 0$). В этом случае говорят о равновесии динамической системы, в котором исследуемые переменные остаются в течение определенного времени неизменными. Данное равновесное состояние имеет большое значение, так как система, даже отклоняясь от него, все время стремится к нему. Соответственно равновес-

ные значения L^* и N^* играют большую роль, ибо именно вокруг них происходят все реальные колебания.

Из того факта, что система (14)-(15) в большинстве случаев совершает колебания, вытекает картина поочередного раздувания государственного сектора, сопровождающегося сжатием частного сектора, и сжатия госсектора с соответствующим расширением частного. Данный циклический процесс и образует волны приватизации и национализации, наблюдающиеся в реальности в последнее время. Разумеется, на практике увеличение госсектора отнюдь не всегда связано только с национализацией предприятий частного сектора. Это может быть создание государством новых компаний и расширение деятельности имеющихся в его арсенале предприятий. Аналогично и уменьшение госсектора не всегда сопряжено с тривиальной приватизацией. Это может быть закрытие некоторых предприятий госсектора или сворачивание их деятельности. В данном случае важно другое – в реальности процесс циклического усиления и ослабления позиций госсектора в национальной экономике является вполне закономерным.

Таким образом, модель взаимодействия частного и государственного секторов экономики (14)-(15) способна объяснять не только монотонные однонаправленные вековые тенденции в развитии госсектора, но и всевозможные развороты этой тенденции, наблюдающиеся в последнее время во многих развитых странах мира. Следовательно, данная модель является важным шагом вперед по пути построения более адекватных теоретических схем развития госсектора.

1.7.6. Оптимизационная модель государства Финдли-Уилсона. В настоящее время уже имеются простые модели, которые обосновывают оптимальные размеры государственного сектора с позиций институциональной теории. К числу таких моделей относится модель, предложенная Р.Финдли и Дж.Уилсоном и основанная на концептуальных идеях Д.Норта. В соответствии с ней объем производства экономической системы зависит от двух факторов: от *технических возможностей* частного

сектора, занимающегося непосредственно производством рыночных товаров и услуг, и от *организационных возможностей* государства, занимающегося созданием институциональной среды для частного бизнеса.

Первый фактор описывается двухфакторной производственной функцией:

$$Y = Y(N, K), \quad (16)$$

где Y – технически возможный объем производства в частном секторе; N – численность занятых в частном секторе; K – объем основного капитала в частном секторе.

Второй фактор описывается однофакторной институциональной функцией:

$$U = U(L), \quad (17)$$

где U – объем услуг, предоставляемых государственным сектором и условно называемых «общественным порядком»; L – численность занятых в государственном секторе.

В модели Финдли-Уилсона предполагается, что совокупное предложение труда фиксировано: $H = L + N$. Тогда фактический выпуск продукции X описывается следующим соотношением:

$$X = Y(K, H - L)U(L). \quad (18)$$

В соответствии с формулой (18) технически возможный уровень производства можно увеличить путем создания и поддержания государством «общественного порядка», который соответствует той или иной системе прав собственности и политической структуре общества. Соответственно выбранная политическая структура определяет так называемую *структурную границу* производственных возможностей.

Модель (18) задает зависимость объема производства от численности занятых в государственном секторе: $X = X(L)$. Если предположить, что в условиях отсутствия государственного сектора, а следовательно, и самого государства и наступления полного беззакония, производство невозможно $X(0)=0$, а также, что оно невозможно и при тотальном госсекторе $X(H)=0$,

то зависимость произведенного в стране продукта от размера госсектора описывается параболической кривой с точкой максимума (см. рис.3). Это непосредственно вытекает из соотношения

$$\partial X / \partial L = U(\partial Y / \partial L) + Y(\partial U / \partial L) \quad (19)$$

и естественных предположений о том, что $\partial Y / \partial N > 0$ и $\partial U / \partial L > 0$.

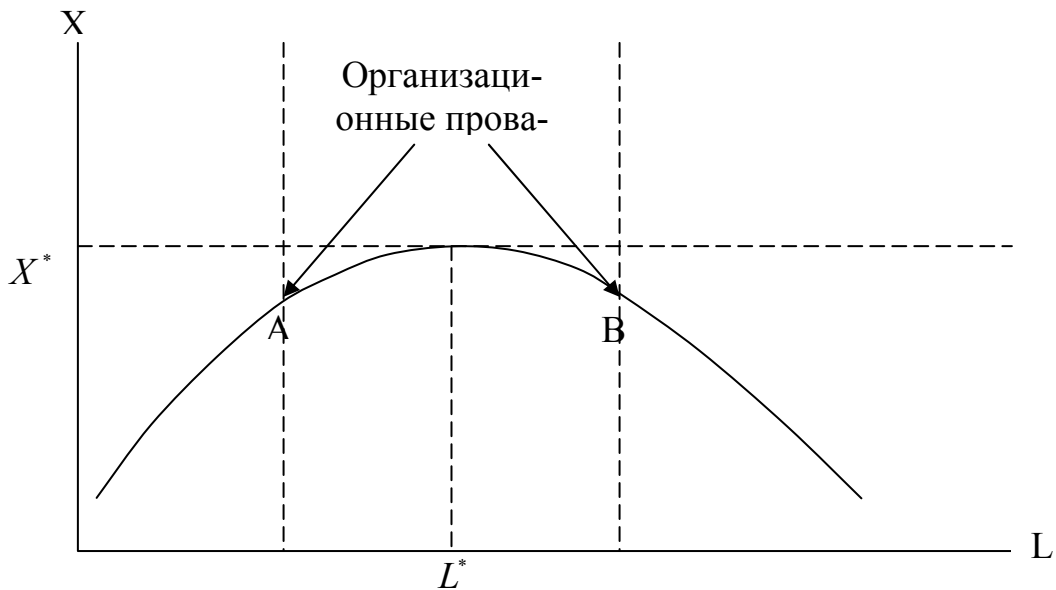


Рис.3. Кривая Финдли-Уилсона.

Иными словами, существует оптимальный размер госсектора, при котором производство достигает своего максимума. В реальности же фактический размер госсектора может не совпадать с оптимальной величиной и тогда государство оказывает сдерживающее влияние на развитие национального производства. Возможное отклонение от оптимального состояния на рис.3 показано двумя точками А и В. Наблюдаемые в истории подобные факты абсолютного и относительного экономического спада Д.Норт характеризует как *организационные провалы*. В настоящее время экономистами подробно рассмотрено множество факторов, которые вызывают подобного рода организационные провалы.

В отличие от модели «хищник-жертва» модель Финдли-Уилсона статична. Кроме того, понятие равновесия в ней заменено на понятие опти-

му. В то же время модель государства Финдли-Уилсона раскрывает с несколько иной стороны процесс колебания масштабов госсектора. В ней, в частности, не просто присутствуют два сектора – государственный и частный, но и специфический продукт, производимый госсектором – институциональное благо. Важной особенностью рассмотренной модели является также предположение, что госсектор занимается производством только этого блага, но не задействован в производстве традиционной продукции. Данный момент следует иметь в виду для правильного понимания функциональных качеств и ограничений модели Финдли-Уилсона.

1.8. ИСТОРИЧЕСКАЯ МИССИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

1.8.1. Формационный и поддерживающий сектора национальной экономики. Формирование сильного государственного сектора экономики в рамках капиталистического уклада хозяйствования несет в себе определенные противоречия. Это связано с тем, что огосударствление и обобществление части национальной экономики в форме госсектора представляет собой альтернативу частнокапиталистической инициативе. В этой связи государственный и частный сектора экономики часто и небезосновательно противопоставляются друг другу. Однако исторический опыт показывает, что такое противопоставление правомерно лишь в строго определенных, конкретных случаях; в общем случае говорить о секторальном антагонизме нельзя.

Дело в том, что практически во всех странах мира усиление позиций госсектора происходит тогда, когда обнажаются так называемые провалы рынка и недостатки частного сектора экономики. Устранению подобных провалов системы частного предпринимательства и служит госсектор. Само усиление и развитие госсектора, как правило, дает необходимые сигналы частному сектору в отношении того, как следует перестраивать и вести бизнес. Можно сказать, что госсектор несет в себе «дидактический потен-

циал» для частного предпринимательства. В связи с этим после определенного периода усиления госсектора всегда следует период реанимирования частного сектора. Таким образом, *историческая миссия* госсектора заключается в «исправлении» и «обучении» частных предпринимателей. Можно сказать, что периодически повторяющийся «эффект замены» госсектором частного сектора с соответствующим обострением секторальной конкуренции имеет своей конечной целью активизацию «эффекта поддержки» госсектором частного сектора. Причем «эффект замены» проявляется в краткосрочном периоде, а «эффект поддержки» – в долгосрочном. Таким образом, разнонаправленное влияние госсектора на частный сектор распределяется во времени, что снимает кажущееся противоречие между двумя эффектами.

Хрестоматийным примером подобной диалектики двух секторов служит политика государственного регулирования национальной экономики Индии, где был взят курс на построение так называемого *государственно-го капитализма* с присущей ему опорой на сильный госсектор и масштабное регулирование экономики. Сущностью модели государственного капитализма является сосуществование государственного и частного секторов экономики, где первый поддерживает рост, модернизацию и расширение второго. Актуальность подобной модели развития была вызвана тем, что Индии пришлось осуществлять капиталистическую трансформацию колониальной экономики путем содействия развитию частнокапиталистического уклада. Таким образом, государственный сектор не являлся независимым экономическим укладом, а функционировал в рамках системы двух взаимосвязанных укладов – государственного и частного секторов, из которых *формационным* (определяющим) являлся последний.

Резюмируя сказанное, можно констатировать, что в современном мире по масштабу участия и роли в национальной экономике частный сектор является *формационным* (главным, доминирующим, определяющим), а государственный сектор – *поддерживающим* (вспомогательным). Практиче-

ски ни в одной стране мира доля госсектора по показателю численности занятых работников не превышает 1/3 экономики (см. табл.1); подавляющая же часть национальной экономики – это частный сектор.

1.8.2. Экономические функции государственного сектора. Отличительными чертами государственного сектора являются: базирование на государственной собственности; опора на ресурсы государственного бюджета; движущий мотив развития – интересы национальной экономики в целом, а не стремление к максимизации прибыли на вложенный капитал. Такие свойства госсектора позволяют ему преодолевать свойственные национальному частному предпринимательству границы накопления, концентрации и централизации капитала, функционировать при пониженной норме прибыли и даже убыточности отдельных предприятий и производств, значительно меньше зависеть от рыночной конъюнктуры.

На практике историческая миссия госсектора проявляется в реализации следующих пяти функций:

1. Госсектор берет на себя *создание наиболее капиталоемких и наименее рентабельных отраслей* с длительными сроками окупаемости капиталовложений. Иными словами, госсектор внедряется в те отрасли, развитие которых частный капитал на себя взять не может или не хочет. Данная функция госсектора позволяет резко ускорить процесс становления отсутствующих звеньев общественного производства.

2. Госсектор берет на себя *модернизацию застойных производств* в традиционных отраслях экономики после национализации технически отсталых и неэффективно работавших предприятий, владельцы которых отказывались вкладывать средства в обновление их основного капитала.

3. Госсектор берет на себя *оптимизацию размещения производительных сил* путем строительства предприятий в экономически отсталых районах. В этом случае государственные предприятия не только сами по себе способствуют экономическому подъему отсталых регионов страны, но и выступают в качестве центра притяжения частных предприятий. Это соз-

дает кумулятивный, синергетический эффект воздействия госсектора на территориальную структуру национального хозяйства.

4. Становление госсектора в капиталоемких отраслях, которым свойственна высокая концентрация производства, позволяет избежать или уменьшить господство *частных монополий* с сопутствующими им монопольно высокими ценами, ограничительной и монопольной практикой хозяйствования и т.п.

5. Становление госсектора в ключевых отраслях позволяет избежать *иностранного контроля* над стратегическими высотами национальной экономики.

Реализуя перечисленные функции, госсектор активно влияет на историю развития экономических отношений и направленность развития национальной экономики. Таким образом, в настоящее время государственный сектор – это инструмент *гармонизации* национальной экономики и *катализатор* ее развития.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Существовал ли государственный сектор в Древнем Египте 2-го тысячелетия до нашей эры?

2. Можно ли считать совокупность общественных организаций, принадлежащих государству и служащие которых являлись рабами, элементом государственного сектора экономики?

3. Является государственный сектор формой общественной собственности или нет?

4. Какой сектор экономики возник раньше – государственный или общественный?

5. Какой сектор экономики в своей зрелой форме возник раньше – государственный или частный?

6. В каком секторе экономики менеджмент как научное направление и самостоятельный вид деятельности возник раньше – в государственном или частном?

7. В каком секторе экономики менеджмент как научное направление и самостоятельный вид деятельности получил более интенсивное развитие и применение – в государственном или частном?

8. Назовите хотя бы одну страну, в государственном секторе которой доля занятых в настоящее время достигает 40%?

9. Назовите хотя бы одну страну, в государственном секторе которой доля занятых в настоящее время не превышает 3%?

10. Какова диалектика развития государственного сектора и законодательной базы функционирования национальной экономики?

11. В чем состоит специфика возникновения государственного сектора экономики в современной России?

12. Совпадают или различаются тенденции развития государственного сектора экономики в развивающихся (Индия, Южная Корея, Тайвань и т.п.) и постсоциалистических (Россия, Китай, Польша и т.п.) странах?

13. Всегда ли расширение государственного сектора экономики связано с приходом к политической власти левых партий или нет?

14. Менялось ли отношение к государственному сектору экономики в России во времена правления президентов Б.Н.Ельцина и В.В.Путина?

15. Какова длительность регуляторного цикла в развитии государственного сектора в развитых странах?

16. Может размер государственного сектора долгое время оставаться стабильным или нет?

17. На какой гипотезе базируется модель простой экстраполяции развития государственного сектора экономики и к каким содержательным выводам она приводит?

18. На чем базируется закон А.Вагнера и к каким содержательным выводам он приводит?

19. Назовите хотя бы одну страну, в которой доля государственных расходов в ВВП в настоящее время достигает 70%?

20. Назовите хотя бы одну страну, в которой доля государственных расходов в ВВП в настоящее время не превышает 15%?

21. Назовите несколько стран, в которых доля государственных расходов в ВВП в настоящее время превышает 50%?

22. Назовите несколько стран, в которых доля государственных расходов в ВВП в настоящее время меньше 30%?

23. За период 1996-1999 гг. доля государственных расходов в ВВП в России последовательно снизилась с 30,4 до 26,4%. Противоречит такая тенденция развитию закону А.Вагнера или нет?

24. На какой гипотезе базируется закон К.Маркса о тенденции нормы прибыли к понижению и как он связан с развитием налоговой системы?

25. На чем базируются кибернетические законы У.Р.Эшби и Е.А.Седова и к каким содержательным выводам они приводят?

26. В чем заключается общий принципиальный недостаток модели простой экстраполяции развития госсектора, закона А.Вагнера, закон К.Маркса о понижении нормы прибыли и кибернетических законов У.Р.Эшби и Е.А.Седова?

27. Какие гипотезы лежат в основе дифференциальной модели В.Вольтерра применительно к государственному и частному секторам экономики?

28. Дифференциальная модель В.Вольтерра применительно к государственному и частному секторам экономики отражает связи типа «хищник-жертва». Какой из двух секторов выступает в роли хищника, а какой – в роли жертвы?

29. Каково экономическое содержание механизма попеременного сжатия и раздувания государственного и частного секторов экономики в дифференциальной модели В.Вольтерра? За счет чего происходят колебания размеров двух секторов?

30. Какие постулаты лежат в основе оптимизационной модели государства Финдли-Уилсона и к каким содержательным выводам она приводит?

31. Что подразумевается под структурной границей производственных возможностей экономики в модели государства Финдли-Уилсона и как она связана с политической системой страны?

32. Что подразумевается под организационными провалами в модели государства Финдли-Уилсона и как они связаны с развитием национальной экономики?

33. В чем состоит историческая миссия госсектора?

34. Почему частный сектор считается формационным сектором национальной экономики всех стран мира?

35. В чем состоит экономическая специфика госсектора и какие функции по развитию национальной экономики он выполняет?

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР КАК ЭЛЕМЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Государственный сектор представляет собой вполне определенный «кусочек» национальной экономики. Его величина может уменьшаться, а может увеличиваться; эффективность его функционирования также может возрастать и снижаться; может меняться его состав и структура. Все эти аспекты жизни госсектора являются чрезвычайно важными и требуют пристального изучения и оперативного мониторинга. Данная глава направлена на выяснение архитектуры госсектора и закономерностей ее эволюции.

2.1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Чтобы правильно распорядиться таким мощным инструментом развития национальной экономики, как госсектор, необходимо проведение в

жизнь взвешенных, сбалансированных управленческих решений. Вместе с тем выработка правильных решений не мыслима без серьезной аналитической работы, которая в свою очередь невозможна без эффективного статистического учета деятельности госсектора. Таким образом, первая задача, которая встает перед системой управления госсектором – это построение адекватной системы экономических понятий, которая позволяет измерять различные стороны деятельности госсектора.

В России периода экономических реформ в отношении госсектора было допущено множество ошибок, в основе которых лежало смешение основополагающих экономических категорий. В этой связи необходимо четко разнести понятие государственного сектора и смежных с ним понятий.

2.1.1. Государственный сектор экономики: понимание в узком смысле. Прежде всего, необходимо сказать, что никакого унифицированного подхода к определению и вычленению госсектора в самостоятельное понятие не существует. Здесь имеются разночтения, которые имеют целевую и национальную специфику. В связи с этим в настоящее время можно говорить о двух трактовках госсектора: в *узком* и *широком смысле*. Сначала рассмотрим первый аспект.

При определении сущности госсектора, как правило, исходят из того факта, что он является важнейшей составной частью национальной экономики. При этом отличительная черта государственного сектора экономики заключается в возможности государства осуществлять *прямое* и *оперативное* управление хозяйствующими субъектами, входящими в его состав. Само управление хозяйствующими субъектами государственного сектора экономики осуществляется государственными органами власти посредством своих представителей, участвующих в формировании стратегии и тактики деятельности предприятий госсектора.

Методологической основой определения государственного сектора является понятие *административно-хозяйственного управления* юридиче-

скими лицами (хозяйствующими субъектами). Под административно-хозяйственным управлением понимается воздействие со стороны управленца (руководителя юридического лица) на деятельность юридического лица, направленное на максимально быстрое достижение поставленной цели. На основе данного понятия формулируется определение госсектора: *под государственным сектором экономики следует понимать совокупность юридических лиц (хозяйствующих субъектов), административно-хозяйственное управление которыми осуществляется государством через федеральные и региональные органы власти страны.*

Глубинный смысл введенного определения заключается в том, что предприятие попадает в госсектор только в том случае, если государство через своих уполномоченных представителей может осуществлять прямое (непосредственное) управление его деятельностью. Право осуществления управления столь *высокого уровня полноты* государство получает либо на основе изначального статуса предприятия (например, государственное унитарное предприятие, государственное учреждение и т.п.), либо на основе доминирования государства в собственности или акционерном капитале предприятия.

Важным моментом понятия госсектора является то, что критерий административно-хозяйственного управления не предполагает «разрыва» в изначальном статусе предприятия. Так, например, при передаче предприятия госсектора в *доверительное управление* частному лицу или частной компании оно не уходит из состава госсектора, хотя государство официально отказывается от административно-хозяйственного управления им. Дело в том, что в этом случае изначальный статус предприятия не изменяется, а государство сохраняет за собой право на возврат своих полномочий на ведение административно-хозяйственного управления практически в любой момент времени. Более того, сам факт передачи предприятия в доверительное управление служит лишь проявлением возможности государства в управленческом манипулировании предприятием. Аналогичная кар-

тина наблюдается при передаче предприятий госсектора в *аренду*. Соответственно и при введении государством *внешнего управления* на частных предприятиях данные хозяйственные структуры продолжают оставаться частными. Таким образом, *принцип отсутствия «разрыва» в изначальном статусе предприятия симметричен для государственного и частного секторов*.

Рассмотренный момент является ключевым в построении правильной системы классификации хозяйственных субъектов по секторам экономики, так как принцип административно-хозяйственного управления предприятием со стороны государства, положенный в основу определения госсектора, приобретает свою окончательную логичность и целостность только при совмещении с принципом недопустимости «разрыва» в изначальном статусе предприятия.

2.1.2. Системы прямого (административно-хозяйственного) и косвенного (макрэкономического) регулирования экономики. Введение критерия административно-хозяйственного управления предприятием в качестве институциональной основы госсектора не случайно. Наличие госсектора в национальной экономике детерминируется *необходимостью* решения важных социально-экономических проблем при *невозможности* осуществления этого решения силами частного и муниципального секторов. Таким образом, само наличие госсектора в национальной экономике является *специфической формой* упорядочения социально-экономической жизни страны.

Место государственного сектора в экономической политике страны определяется тем фактом, что он, находясь под непосредственным контролем государства, помимо использования общих мер *косвенного (макрэкономического)* регулирования, предполагает широкие возможности использования мер *прямого* регулирования, базирующихся на административно-хозяйственном управлении юридическими лицами.

Система прямого (административно-хозяйственного) регулирования позволяет непосредственно воздействовать на *объемы, структуру (ассортимент) и цены* продукции экономических рынков страны, имеющих стратегическое значение. Прямая административная корректировка деятельности хозяйствующих субъектов государственного сектора экономики позволяет повысить *оперативность* внедрения в практику принимаемых государственными органами стратегических решений. При этом под *прямым (административно-хозяйственным) регулированием* экономики понимается непосредственное воздействие государства на такие экономические параметры деятельности хозяйствующих субъектов, как объемы, ассортимент и цены производимой ими продукции. Под действие мер прямого (административно-хозяйственного) регулирования экономики подпадают только хозяйствующие субъекты государственного сектора. Реализация прямого регулирования государственного сектора экономики достигается посредством осуществления административно-хозяйственного управления юридическими лицами данного сектора руководителями, назначаемыми органами государственной власти.

Альтернативой системе прямого (административно-хозяйственного) государственного регулирования служит система косвенного (макроэкономического) регулирования экономики. При этом под *косвенным (макроэкономическим) регулированием* экономики понимается воздействие государства на экономические параметры деятельности хозяйствующих субъектов с помощью инструментов общего (макроэкономического) действия (налоги, процентные ставки, тарифы, квоты, нормативы общего действия и т.п.). Под действие инструментов общего действия подпадают все хозяйствующие субъекты государственного, муниципального и частного секторов экономики. В отличие от мер прямого регулирования экономики инструменты общего действия не позволяют непосредственно влиять на такие экономические параметры деятельности хозяйствующих субъектов, как объемы, ассортимент и цены производимой ими продукции. Как правило,

реакция предприятий на макроэкономические воздействия *плохо предсказуема и сильно дифференцирована* по субъектам национальной экономики. Именно в большей предсказуемости ключевых параметров рынка и состоит главное преимущество использования прямых методов государственного регулирования.

2.1.3. Трехсекторная модель российской экономики. Выделение в составе национальной экономики такого специфического блока, как государственный сектор, автоматически предполагает существование еще каких-то секторов. В настоящее время в России сложилась трехсекторная модель экономики, которая помимо государственного сектора предполагает еще существование муниципального и частного секторов.

Национальная система производства России представляет собой совокупность всех хозяйствующих субъектов, занимающихся производством товаров и услуг на территории страны, к каковым относятся все юридические лица и физические лица, ведущие хозяйственную деятельность без образования юридического лица (лица, осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность). Соответственно национальная система производства делится на три сектора: государственный, муниципальный и частный.

По аналогии с государственным сектором экономики можно определить остальные два сектора. *Под муниципальным сектором следует понимать совокупность юридических лиц (хозяйствующих субъектов), административно-хозяйственное управление которыми осуществляется органами местного самоуправления.* Таким образом, государственный и муниципальный сектора определяются аналогично и базируются на одном и том же понятии – *административно-хозяйственном управлении.* Государственный и муниципальный сектора в совокупности образуют *общественный* сектор экономики страны.

Классификация секторов российской экономики.

Государственный сектор	Государственный сектор	Общественный сектор
Негосударственный сектор	Муниципальный сектор	
	Частный сектор	Частный сектор

Частный сектор экономики определяется по остаточному принципу: к *частному сектору* экономики относятся все юридические лица, не входящие в состав государственного и муниципального секторов, а также физические лица, ведущие хозяйственную деятельность без образования юридического лица. Соответственно частный и муниципальный сектора в совокупности образуют *негосударственный* сектор экономики страны. Классификация и «пересечения» секторов российской экономики приведены в табл.5.

В рамках каждого сектора экономики отдельно выделяют *смешанный сектор*, под которым понимается совокупность юридических лиц (хозяйствующих субъектов), в которых часть собственности или акционерного капитала принадлежит одному секторальному собственнику, а другая часть – другому собственнику. Однако, в конечном счете, смешанный сектор относится к одному из трех основных секторов экономики в зависимости от того, какому собственнику принадлежит приоритет, т.е. кому принадлежит доминирующая часть собственности. Например, если доминирующая (более 50%) часть собственности или акционерного капитала предприятия принадлежит федеральным или региональным органам власти, то это предприятие относится к государственному сектору, несмотря на то, что в его собственности присутствует значительная доля частного капитала.

Следует отметить определенное *своеобразие российской модели национальной экономики*, которая по имущественному признаку является *трехсекторной*, в отличие от большинства развитых стран мира, где ис-

пользуется *двухсекторная* модель. Национальная экономика западных стран с точки зрения участия государства в деятельности отдельных хозяйственных структур, как правило, делится на два сектора: государственный или общественный (public) и негосударственный или частный (private). Иными словами, в данных странах используется понятие двухсекторной экономики, а муниципальные хозяйствующие субъекты относятся, как правило, к государственному (общественному) сектору. Такая конфигурация национальной экономики западных государств базируется на том факте, что *муниципальные структуры власти являются естественным продолжением федеральных и региональных властных структур*. Фактически федеральный центр и региональные власти сознательно и добровольно передают часть своих полномочий городским властям на местах, исходя из соображения повышения эффективности всего процесса государственного управления. Именно такой точки зрения придерживается, например, французское законодательство, относя к понятию «государственного акционера» государство и органы местного самоуправления (на уровне регионов, департаментов и коммун), а также объединения этих органов управления (например, межкоммунальные или межрегиональные объединения).

В России сложилась несколько иная трактовка указанных понятий. С этой точки зрения внедренная в российскую практику трехсекторная модель экономики не вписывается в методологические традиции большинства развитых западных государств. Между тем, строгих международных стандартов в отношении того, что относить к госсектору, не существует. В ряде случаев используются иные классификации. Например, в Китае все предприятия по имущественной спецификации разделяются на три сектора: государственные, негосударственные и смешанные.

Таким образом, можно констатировать, что во всех странах мира используется система дифференциации национальной экономики на государственный и частный сектора. Имеющиеся нестыковки и некоторые расхо-

ждения в национальных классификациях в целом не мешают пониманию существенных различий между секторами.

2.1.4. Государственный сектор экономики: понимание в широком смысле. Помимо узкого понимания «государственного сектора экономики» как некоей части, «куска» национальной экономики, состоящей из множества хозяйствующих субъектов, имеется и широкая трактовка данного понятия. Довольно часто под государственным сектором понимается некая совокупность хозяйственных объектов и экономических отношений. В этом случае в госсектор включается вся сфера государственной собственности, бюджет и другие ресурсы, находящиеся в непосредственном распоряжении государства. Короче говоря, *госсектор в широкой трактовке – это государственная собственность плюс государственные финансы (бюджет)*.

Данная расширенная трактовка госсектора для хозяйственной практики имеет, пожалуй, негативное значение из-за возникающих разночтений и коллизий в имеющихся дефинициях. Однако оно имеет определенное значение для экономической теории. В настоящее время в современной экономической науке имеет место разделение между двумя научными направлениями: экономика государственного сектора (в англоязычной традиции это «Economics of the public sector») и общественная экономика (в англоязычной традиции это «Public economics»). Первое направление оперирует понятием госсектора в узком смысле (совокупность хозяйствующих субъектов) и изучает различные аспекты функционирования и управления данной частью национальной экономики. Второе направление оперирует понятием госсектора в широком смысле (казна государства) и изучает различные аспекты бюджетного регулирования и согласования групповых интересов. В каждом из указанных разделов экономической теории акцент делается на совершенно разные стороны функционирования экономики. Данные этимологические нюансы следует иметь в виду для понимания всей научной панорамы проблематики госсектора.

2.1.5. Государственный сектор и смежные с ним понятия. Во избежание недоразумений в экономической теории госсектора необходима полная терминологическая ясность. Остановимся на некоторых, наиболее важных экономических категориях.

Одним из основополагающих понятий является *государственная собственность*, которая представляет собой кумулятивный (накопленный) результат деятельности хозяйствующих субъектов. Иначе говоря, категория государственной собственности характеризует *кумулятивный (накопленный) материально-вещественный потенциал государства*. К ней относятся все движимое (оборотный и основной капитал, нематериальные активы) и недвижимое (здания, сооружения) имущество государства, а также леса, недра и т.п. Фактически государственная собственность представляет собой часть *национального богатства* страны, находящегося в руках государства. При этом, строго говоря, следует различать понятия *государственного имущества* и *государственной собственности*. Первое является более узким понятием, чем второе. К государственному имуществу следует относить все рукотворные хозяйственные объекты, а к государственной собственности – все государственное имущество плюс все природные объекты. Иногда понятия государственной собственности и государственного имущества используются как синонимы, что не совсем верно.

В отличие от государственной собственности госсектор, будучи совокупностью хозяйствующих субъектов, занятых производством товаров и услуг, характеризует *текущий (как правило, в рамках года) материально-вещественный потенциал государства*.

Одним из результатов функционирования экономики и всех ее секторов являются *государственные финансы*, которые представляют собой все финансы, находящиеся в распоряжении государства и характеризующие *текущий финансовый потенциал государства*. Если рассматривать такой денежный агрегат как золотовалютные резервы Центрального банка страны, то он характеризует *кумулятивный финансовый потенциал государст-*

ва, но данный ресурс, строго говоря, не относится к государственным финансам.

Очевидно, что все три рассмотренные категории переплетаются между собой. Например, государственные финансы, принимая форму государственного заказа, могут расходоваться на нужды как государственного, так и негосударственного секторов. Кроме того, государственные финансы могут расходоваться на различные социальные программы и нужды, реализация которых может быть возложена на структуры частного сектора. Отсюда ясно видно, что государственные финансы и госсектор никак не эквивалентны, но в то же время и не противоположны друг другу. Государственное имущество точно также может находиться в распоряжении хозяйствующих субъектов как государственного и негосударственного секторов. Примером второго случая являются концессии. Если говорить о природных объектах государственной собственности, то они могут использоваться хозяйственными субъектами государственного и негосударственного секторов, а могут временно вообще никем не использоваться, оставаясь потенциальным богатством государства.

Еще одним понятием, смежным с понятием государственного сектора, является государственное предпринимательство. Под *государственным предпринимательством* понимается участие государства в любой хозяйственной деятельности с целью извлечения финансовой выгоды. Покупка государством пакетов акций хозяйствующих субъектов негосударственного сектора, как правило, направлена на получение дивидендов, но при этом данные пакеты акций могут и не быть контрольными. В этом случае такие предприятия не входят в состав госсектора, государство с помощью долевого участия в их собственности не может осуществлять административно-хозяйственного управления предприятиями из-за нехватки акционерных голосов, но само держание подобных пакетов акций представляет собой разновидность государственного предпринимательства.

Большое значение имеют такие два важных понятия, смежных с понятием государственного сектора, как государственное регулирование и государственное вмешательство. Как было показано выше, государственное регулирование существует в двух формах – прямое и косвенное регулирование. Проведение государством своих интересов через непосредственное влияние на деятельность госсектора является лишь частью политики *государственного регулирования* и не исчерпывает ее. За рамками прямого регулирования госсектором остаются практически все методы косвенного макроэкономического регулирования.

Особой разновидностью государственного регулирования выступает *государственное вмешательство* в экономику. Такие действия осуществляются в отношении хозяйствующих субъектов как государственного, так и негосударственного сектора. Как правило, государственное вмешательство имеет разовый, дискретный характер. Например, государство может национализировать обанкротившееся частное предприятие и реорганизовать его с целью продолжения его основной деятельности. Государство может также осуществить целенаправленную финансовую поддержку частного предприятия, имеющего для страны большое значение, но попавшего в сложное финансовое положение. В данном случае государственное вмешательство не затрагивает предприятия госсектора.

2.2. КРИТЕРИИ ОТНЕСЕНИЯ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ СЕКТОРУ

Для практической работы в сфере управления госсектором, помимо понимания его сущности, необходимо уметь определять его институциональную «начинку». Это позволит очертить границы этого сектора, определить его масштабы и эффективность функционирования. Данная проблема связана с такой трактовкой госсектора, которая бы позволила идентифицировать и измерить его экономический потенциал.

2.2.1. Формы собственности и секторальная структура экономики.

В настоящее время в российскую практику внедрена практика учета шести форм (видов) собственности:

- государственной;
- муниципальной;
- частной;
- смешанной без иностранного участия;
- смешанной с иностранным участием;
- собственности общественных организаций.

Соответственно все хозяйствующие субъекты экономики также подразделяются на 6 групп в зависимости от идентификации вида их собственности.

Одновременно с этим в России сложилась модель национальной экономики, которая включает три сектора:

- государственный;
- муниципальный;
- частный.

Используемая классификация секторов российской экономики напрямую не накладывается на имеющиеся представления о формах собственности. Полное соответствие имеется лишь между муниципальной собственностью и муниципальным сектором; частные предприятия и общественные организации, как правило, попадают в разряд частного сектора; предприятия государственной собственности однозначно входят в состав государственного сектора; основная же проблема связана с распределением предприятий смешанной собственности между государственным и частным секторами. Дело в том, что любое предприятие смешанной формы собственности, в конечном счете, контролируется либо государством, либо частным собственником. Именно поэтому данную группу предприятий необходимо распределить по соответствующим секторам.

2.2.2. Статистические критерии идентификации государственного сектора экономики: зарубежные стандарты. В настоящее время существуют широко используемые, но не всеми принятые стандарты в понимании того, какие предприятия должны попадать в состав госсектора. Например, в развитых западных странах и, в частности, во Франции и в Англии, где роль госсектора была традиционно высока, до сих пор так и не сложились общепринятые определения ни «государственного предприятия», ни «предприятия государственного сектора», ни «предприятия с государственным участием». Однако это не мешает существованию неких статистических алгоритмов, служащих ориентиром для идентификации госсектора.

Например, первое максимально общее и в целом удачное определение государственного предприятия было дано Европейским центром государственных предприятий, основанным в начале 60-х годов и представляющим собой ассоциацию, охватывающую все государственные предприятия Европейского экономического союза (в 1991 г. Европейский центр государственных предприятий был преобразован в Европейский центр предприятий с государственным участием). В качестве государственного этот Центр рассматривает «любое предприятие, в котором государство, государственные органы или учреждения, другие государственные предприятия являются владельцами, отдельно или совместно, прямо или косвенно, части капитала». Причем размер этой части «либо превышает половину капитала предприятия, либо, оставаясь не основной частью в капитале предприятия, позволяет государству самим фактом своего существования или в сочетании со специфическими правами иметь реальную власть над предприятием».

В Директиве Комиссии Европейского экономического сообщества от 25.06.1980 г. государственное предприятие понимается в качестве «предприятия, на которое органы государственной власти могут оказывать решающее влияние вследствие финансового участия или правил, определяющих подобное влияние». Отталкиваясь от данного понимания госсек-

тора, органами Европейского союза выработаны определенные рекомендации, согласно которым к государственному сектору экономики относятся все фирмы и их филиалы, в которых доля участия государства обеспечивает ему влияние на процесс принятия решений и позволяет оказывать решающее воздействие на общую политику предприятия.

Мировой банк дает свое определение государственных предприятий: «Государственные предприятия представляют собой структуры, находящиеся в собственности или управлении государства, которые получают свою прибыль за счет продажи товаров и услуг». Такое понимание предполагает, что к госсектору относятся предприятия, находящиеся в прямом подчинении государству, а также те предприятия, в которых государство имеет контрольный пакет акций – непосредственно или через другие государственные предприятия.

Однако при конкретном статистическом учете предприятий госсектора количественные нормы государственного участия не унифицированы и в разных странах, как правило, действуют свои принципы и нормы. В большинстве случаев к госсектору относятся лишь те предприятия, в которых участие государства составляет более 50%. Такого понимания придерживаются в своей работе судебные органы большинства европейских стран. Однако часто используются и менее жесткие количественные критерии. Например, во Франции существует официальный перечень государственных предприятий, для пополнения и обновления которого ежегодно составляется «Номенклатура национальных предприятий», к числу которых относятся юридические лица с государственным участием более 30%. При этом в указанную Номенклатуру автоматически попадают и все филиалы национальных предприятий.

В этом же русле шло развитие Турции, где все государственные предприятия имеют «трехзвенную» структуру и состоят из: учреждений (establishments), дочерних организаций (subsidiaries) и участников (participations). Для учреждений характерно то, что весь их капитал при-

надлежит государству. Дочерняя организация – это некое хозяйственное образование, в котором государство имеет более 50% капитала (собственности). Участник – это предприятие, в котором государство имеет не более 50%, но не менее 15% его капитала. Таким образом, на примере Франции и Турции хорошо видно, что к государственному сектору экономики часто относятся те хозяйственные структуры, которые в значительной (но не всегда в полной!) степени зависят от государства.

2.2.3. Статистические критерии идентификации государственного сектора экономики: российские стандарты. В России статистическая работа по учету госсектора соответствует основным международным стандартам. Так, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации №1 от 4 января 1999 г. «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации» при формировании отчетных и прогнозных показателей госсектора в его состав входят следующие хозяйствующие субъекты:

- государственные унитарные предприятия;
- государственные учреждения;
- акционерные общества, в уставном капитале которых контролирующий пакет голосующих акций (более 50%) находится в государственной собственности (федеральной или собственности субъектов Российской Федерации).

В основе такого определения лежит *функционально-управленческий принцип*, то есть идея о том, что в состав государственного сектора должны включаться только те хозяйствующие субъекты, функционирование и развитие которых полностью *определяется и контролируется* государством. Все прочие хозяйственные структуры по умолчанию включаются в состав негосударственного сектора экономики. При этом введенный 50-процентный норматив участия государства при определении его доминирующего собственника является юридически бесспорным и соответствует хозяйственной практике большинства развитых стран мира.

2.2.4. Идентификация государственного сектора: спорные вопросы. Хотя в России в целом уже созданы условия для оценки деятельности госсектора, до сих пор все же остаются и нерешенные вопросы. Рассмотрим некоторые наиболее важные из них.

Следствием внедрения в России трехсекторной модели экономики и исключения муниципальных хозяйствующих субъектов из состава государственного сектора является *проблема дублирования статусов некоторых территорий*. Так, например, Москва и Санкт-Петербург, будучи городами с соответствующей муниципальной системой управления, в силу своей значимости имеют статус субъектов федерации. Подобное положение дел имеет свою логику и исторические корни, однако при учете предприятий госсектора это приводит к статистической неопределенности. Если Москва и Санкт-Петербург выступают в качестве субъектов федерации, то хозяйственные структуры, находящиеся в их собственности, автоматически попадают в государственный сектор. Если же исходить из местного статуса названных городов, то хозяйственные структуры, находящиеся в их собственности, оказываются за пределами государственного сектора экономики. Однозначного решения этого вопроса не существует, в то время как экономический потенциал Москвы и Санкт-Петербурга очень велик и его недоучет способен принципиально исказить истинные масштабы государственного сектора страны.

При идентификации госсектора особая роль принадлежит *институту «золотой акции»*. В большинстве европейских стран, в частности, во Франции и Великобритании, наличие у государства «золотой акции» (golden share) предприятия дает ему право налагать вето на изменения в капитале или руководящих органах данного предприятия. Тем самым в западных системах государственного регулирования механизм «золотой акции» обеспечивает не только право на «удержание» собственности, но и право на ключевые позиции в управлении текущей деятельностью предприятия. Фактически наличие «золотой акции» в европейских странах представляет

собой форму гарантирования государству сохранения его эксклюзивных прав при принятии управленческих решений в приватизированной компании. Таким образом, действие института «золотой акции» таково, что позволяет относить соответствующее предприятие к государственному сектору.

В России предприятия, имеющие «золотую акцию», находящуюся в руках государства, не относятся к государственному сектору экономики. Это обусловлено тем фактом, что в соответствии с российским законодательством держатель «золотой акции» имеет право «вето» при принятии собранием акционеров следующих видов хозяйственных решений: о внесении изменений и дополнений в Устав акционерного общества; о его реорганизации или ликвидации; о его участии в других предприятиях и объединениях предприятий; о передаче в залог или аренду, продаже и отчуждении иными способами имущества, состав которого определяется планом приватизации предприятия. Таким образом, в России механизм «золотой акции» выполняет в основном роль «удержания» государственной *собственности* и не затрагивает *функционально-управленческие* аспекты деятельности предприятия. Фактически держатель «золотой акции» в России не влияет на оперативные производственные решения предприятия и не участвует в формировании производственных программ. По сути дела российский институт «золотой акции» предполагает *дискретное государственное вмешательство* в дела предприятия и не направлен на перманентный контроль и управление его текущей деятельностью. Таким образом, механизм «золотой акции» в российском варианте является классическим примером принципиальных различий между понятиями «государственный сектор» и «государственное вмешательство», которые нами обсуждались в предыдущем параграфе. Имеющееся разночтение в правовых системах «золотой акции» России и европейских стран делает проблематичным сопоставление количественных характеристик государственного сектора данных стран.

Еще одна проблема при измерении госсектора возникает, когда основная (материнская) фирма крупной *вертикально-интегрированной структуры* типа холдинга является владельцем акций дочерних структур. В этом случае в международной практике, как правило, используется следующее правило: все дочерние компании относятся к госсектору, если их основная (материнская) компания является государственной. В данном случае реализуется принцип «государственной цепочки»: материнская фирма контролируется государством, а дочерняя – материнской компанией; следовательно, дочерняя фирма также контролируется государством. Однако в России данный алгоритм пока официально не закреплён, в связи с чем результаты деятельности дочерних компаний часто «уходят» из статистики о госсекторе. Данный факт также проблематизирует межстрановые сравнения России и других стран мира.

1. Парадоксы статистического учета госсектора хорошо иллюстрируют такие хозяйственные комплексы, как АО «Славнефть» и РАО «ЕЭС России». По данным на 1999 год АО «Славнефть» входила в состав государственного сектора, т.к. 75% его акций находилось в руках государства: у Министерства государственного имущества (МГИ) – 45%; у Российского фонда федерального имущества (РФФИ) – 30%. При этом в области нефтепереработки оба предприятия, связанные с АО «Славнефть», являлись негосударственными структурами: «Славнефти» принадлежало только 38% акций ОАО «Ярославнефтеоргсинтез» и 42% Ярославского нефтеперерабатывающего завода; в области нефтедобычи ОАО «Метоннефтегаз» немного не дотягивало до включения в состав госсектора – «Славнефти» принадлежало 45,5% его акций. Совершенно иная ситуация наблюдалась в сфере нефтепродуктообеспечения, которая была представлена тремя предприятиями государственного сектора: в собственности «Славнефти» находилось 62% акций ОАО «Ярославнефтепродукт», 70% ОАО «Ивановонефтепродукт» и 75% ОАО «Костроманефтепродукт». Таким образом, из шести перечисленных предприятий, входящих в сеть «Славнефти», только три предприятия относились к государственному сектору.

2. Аналогичная ситуация имела место в 1999 г. в РАО «ЕЭС России», которое находилось в составе государственного сектора, т.к. государственный пакет его акций составлял 52,7%, а негосударственный – 47,3%. При этом 70% акций государственного пакета принадлежало Российской Федерации и 30% – субъектам федерации. В состав РАО «ЕЭС России» входило множество дочерних структур, среди которых региональные акционерные общества, электростанции, НИИ и проектные организации, энергостроительные организации и пр. Управление этими структурами проводилось на трастовой основе благодаря участию РАО «ЕЭС России» в их акционерной собственности. Среди электростанций РАО «ЕЭС России» к государственному сектору относилось 12 единиц, акции которых полностью находились в руках РАО «ЕЭС России» – Верхне-Тагильская, Каширская, Киришская РГЭС, Нижегородская ГЭС и др.; из них 7 электростанций были сданы в аренду энергосистемам. Среди электростанций, являющихся акционерными обществами и контролируемых РАО «ЕЭС России», 20 единиц находилось в составе госсектора – Новочеркасская, Костромская и Печорская ГРЭС, Каскад

Таймырских ГЭС и др. (доля их акций в руках РАО «ЕЭС России» колебалась от 51 до 100%); среди региональных акционерных обществ, контролируемых РАО «ЕЭС России», 36 штук входило в состав госсектора – АО «Алтайэнерго», «Амурэнерго», «Карелэнерго», «Магаданэнерго» и др. (доля их акций в руках РАО «ЕЭС России» колебалась от 56 до 100%). Вместе с тем имелись и такие исключения, как АО Псковская ГРЭС, которая попадала в негосударственный сектор экономики – доля ее акционерного капитала, находящаяся в ведении головной государственной структуры РАО «ЕЭС России», составляла всего лишь 17%. Аналогичным образом РАО «ЕЭС России» в уставном капитале ОАО «Башкирэнерго» имела лишь 21,3% акций, а в ОАО «Новосибирскэнерго» – 14,2%. Хозяйственные структуры такого рода, строго говоря, не являлись дочерними, а относились к разряду зависимых предприятий.

При определении границ госсектора отдельного обсуждения заслуживают такие явления, как концессия, аренда и передача в доверительное управление государственной собственности.

Если частная хозяйственная структура *арендует* государственную собственность и с ее помощью ведет свою хозяйственную деятельность, то такая структура не должна включаться в состав государственного сектора, так как оперативное управление всей ее производственной деятельностью осуществляется частным лицом по своему усмотрению без какого-либо участия и вмешательства государства. Следовательно, предприятие частного (негосударственного) сектора экономики может использовать государственное имущество, не теряя при этом своей предпринимательской «свободы» и не изменяя своего изначального статуса.

Подобный «перелив» прав управления между представителями разных секторов экономики, как правило, сопровождается наложением определенных ограничений на характер деятельности частного хозяйствующего субъекта, однако суть дела при этом не меняется и арендатор, ведущий свою хозяйственную деятельность на арендованном предприятии госсектора, должен относиться к частному сектору. Подобная логика диктуется тем фактом, что арендуется имущество, а не юридический статус предприятия. Все оговоренные и формально закрепленные в соответствующих договорах аренды ограничения на ведение тех или иных хозяйственных и административных операций, накладываемые государством на арендатора,

представляют собой одну из *форм государственного регулирования*, которая «выходит» за рамки собственно государственного сектора.

Специфическим частным случаем аренды может служить институт *концессий*, когда собственность государства (концедента) на определенных условиях передается во временное пользование частному юридическому (физическому) лицу (концессионеру). В данном случае также могут быть наложены некоторые изначальные ограничения на характер деятельности частного хозяйствующего субъекта, но суть дела при этом опять-таки не меняется, и концессионер относится к частному сектору. При этом все оговоренные и формально закрепленные в соответствующих контрактах ограничения на ведение тех или иных хозяйственных операций, накладываемые государством на концессионера, представляют собой еще одну *форму государственного регулирования*, которая также выходит за рамки «обычного» государственного сектора. Хотя на практике различают три вида концессий («возврат», «компенсация» и «собственность»), они различаются только распределением имущественных прав после срока истечения концессии; во время действия концессионного соглашения государство теряет свой административный потенциал по управлению своим имуществом.

Еще одной разновидностью арендных отношений является передача государственной собственности в *доверительное (трастовое) управление* частному юридическому или физическому лицу (в качестве доверительного управляющего может выступать отдельный предприниматель или коммерческая организация). В этом случае контрольные функции государства еще больше возрастают, так как в соответствующем договоре предусматриваются условия, на которых происходит передача управления. Тем не менее, и здесь имеет место жесткое разделение права собственности, остающееся у государства, и функций управления, переходящих к частному лицу. В связи с этим фирма, получившая государственное имущество в доверительное управление, относится опять-таки к частному сектору эконо-

мики, а само предприятие, переданное по договору доверительного управления, относится к государственному сектору. Иными словами, при передаче предприятия госсектора в доверительное управление частной структуре изначальное юридическое лицо сохраняет свою цельность и все основные атрибуты и не переходит в другой сектор экономики. Доверительный управляющий выступает в качестве своего рода «наемного работника», отношения с которым регулируются соответствующим контрактом. Фактически институт доверительного управления является формой *регуляции* деятельности объектов госсектора.

1. Особый интерес представляет случай так называемого *внешнего управления*. Так, например, в России в 1998 г. в период валютного кризиса в частном коммерческом банке «СБС-Агро», оказавшимся неплатежеспособным, было введено внешнее государственное управление. Тем не менее, несмотря на то, что управление деятельностью банка велось государством, сам банк продолжал относиться к частному сектору. Банк «СБС-Агро», будучи акционерным обществом без государственного участия, сохранил свой исходный статус, а введенное внешнее управление было вынужденной мерой и являлось одним из составных элементов процедуры санации (банкротства или оздоровления) банка. В случае с банком «СБС-Агро» имела место еще одна форма *государственного вмешательства*, которая являлась одним из инструментов *антикризисного управления*.

2. Нечто подобное происходит и в развитых западных странах. Например, в Великобритании имел место аналогичный случай, когда спустя 7 лет после приватизации железных дорог правительство ввело внешнее управление в частной компании «Рейл трек», управляющей железнодорожной инфраструктурой страны; данная компания оказалась не в состоянии выполнять свои финансовые обязательства.

2.3. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Попытки дать строгое определение госсектора и государственного предприятия, а также определить его состав, вызваны необходимостью количественной оценки его деятельности. Первым и главным шагом в этом направлении является задача определения масштаба госсектора. Если данная задача решается достаточно корректно, то это позволяет переходить к более тонкому анализу, связанному с эффективностью работы госсектора и его отдельных элементов. Таким образом, госсектор является предметом микро- и макроэкономического анализа.

2.3.1. Масштаб (размер) государственного сектора. Точкой отсчета любого экономического анализа является представление о масштабе изучаемого явления. При оценке масштабов деятельности госсектора на практике используется такой же подход, как при оценке масштабов деятельности любого другого сектора экономики, будь то отрасль, регион, группа хозяйствующих субъектов и т.п. Это означает, что после того, как статистическими органами вычленены все хозяйствующие субъекты госсектора в соответствии с действующими методиками учета, данная группа производственных объектов анализируется как некое целостное образование. Такой подход предполагает анализ результатов и затрат госсектора со всеми вытекающими отсюда методическими и аналитическими возможностями.

Экономической оценке могут подвергнуться любые стороны деятельности госсектора и его предприятий. Это означает, что феномен масштаба деятельности госсектора, вообще говоря, представляет собой векторную величину. Это связано с тем, что размер госсектора может оцениваться по различным сторонам его хозяйственной деятельности, в это предполагает использование разных *частных* показателей масштаба. Среди таковых в литературе, как правило, выделяются следующие пять показателей:

K_1 – доля государственного сектора в общей численности занятых в стране;

K_2 – доля государственного сектора в общем объеме основных фондов в стране;

K_3 – доля государственного сектора в валовом выпуске продукции в стране;

K_4 – доля государственного сектора в общей численности предприятий в стране;

K_5 – доля инвестиций в основные фонды (капиталовложения) государственного сектора в общем объеме инвестиций в стране.

Выбор конкретных коэффициентов K_1 , K_2 , K_3 , K_4 и K_5 обусловлен их смысловой нагрузкой. Так, например, K_1 и K_2 показывают долю основных макрофакторов (труд и капитал), которая находится в распоряжении государственного сектора, чем достигается достаточно полный учет *затратного* аспекта его деятельности и соответственно его ресурсной мощи; показатель K_3 отражает *результаты* (выпуск или объем производства), полученные предприятиями государственного сектора; K_4 характеризует относительную *массу* хозяйствующих субъектов государственного сектора; в отличие от предыдущих показателей, оценивающих текущее состояние госсектора, коэффициент K_5 оценивает его «двигательные» возможности и «будущий» потенциал, заложенный в госсекторе. Интерпретация последнего коэффициента вытекает из самого понятия инвестиций (капиталовложений), которые создают предпосылки для будущего динамичного развития соответствующих предприятий.

Все рассмотренные показатели предполагают довольно простую и однозначную оценку; исключение составляет только коэффициент K_3 , который может рассчитываться как по показателю добавленной стоимости, так и по валовому выпуску. Оба варианта расчета по отношению друг к другу являются эквивалентными заменителями, хотя предпочтение все же должно быть отдано показателю добавленной стоимости. Главное при осуществлении прикладных расчетов на основе K_3 заключается в обеспечении следующего требования: расчеты для госсектора и всей экономики следует проводить с помощью одного и того же показателя; в противном случае возникнут грубые ошибки. Следует иметь в виду, что приведенные пять масштабных показателей госсектора не исчерпывают проблему и на практике может потребоваться более подробный перечень аналогичных измерителей.

2.3.2. Интегральная оценка масштаба государственного сектора.

Конкретные показатели масштаба госсектора зависят от целей проводимого анализа. Если это детальный, углубленный анализ, то работа должна ид-

ти с вектором частных показателей. Если же проводится макроэкономический анализ, направленный на уяснение основополагающих моментов в развитии госсектора, то необходимо сформировать сводную картину на основе очень небольшого набора показателей. В этой связи возникает проблема получения некоей интегральной, итоговой оценки масштаба госсектора, учитывая, что многие масштабные элементы деятельности госсектора несопоставимы. Так, количественные значения приведенных показателей K_1 , K_2 , K_3 , K_4 и K_5 , как правило, сильно различаются. Например, в странах Европейского Союза в 1973 г. доля госсектора в численности занятых составляла 8,3% (K_1), в добавленной стоимости (K_3) – 11,0%, а в инвестициях (K_5) – 22,0%. В связи с этим помимо вышеприведенных пяти «первичных» показателей масштаба госсектора возникает потребность в их «свертывании», взвешивании и усреднении для получения обобщенной (интегральной) оценки участия государственного сектора в национальной экономике. В мировой и российской практике аналитических исследований для этих целей используются следующие *интегральные* показатели относительного масштаба государственного сектора K :

$$K = \left(\frac{K_1 + K_3 + K_5}{3} \right) 100\% \quad (20)$$

$$K = \left(\frac{K_1 + K_3 + K_4}{3} \right) 100\% \quad (21)$$

$$K = \left(\frac{K_1 + K_2 + K_3}{3} \right) 100\% \quad (22)$$

$$K = \left(\frac{K_1 + K_2 + K_3 + K_4}{4} \right) 100\% \quad (23)$$

Формула (20) соответствует международной практике оценки размера госсектора. В соответствии с подходом (20) при оценке масштаба госсектора учитывается два классических макрофактора (труд и капитал) и результат их сочетания (выпуск).

Подход, реализующий взвешивание частных коэффициентов по методу среднеарифметического, отражает идею о том, что все частные показатели масштаба госсектора являются *равноправными* и ни одному из них не может быть отдано предпочтение по сравнению с другими. Все попытки определения вектора неодинаковых весовых коэффициентов, как правило, основываются на субъективной вычислительной процедуре, не имеющей строгого обоснования.

Показатель K представляет собой усредненную долю государственного сектора в экономике (отрасли, регионе), выраженную в процентах. Изменяться показатель K может в границах от 0 (отсутствие госсектора) до 100% (тотальный госсектор), что делает его очень наглядным. При анализе динамики развития государственного сектора уменьшение показателя K означает ослабление позиций государственного сектора в экономике (отрасли, регионе); увеличение K означает усиление роли и участия государственного сектора. Исходя из соображений обеспечения экономической безопасности и достижения важнейших целей социально-экономического развития страны, для стратегически важных отраслей и сегментов экономики отчетный показатель K часто сравнивают с предельно допустимым нижним значением K^* , определяемым экспертным путем. Возникновение ситуации, когда $K < K^*$ свидетельствует об опасном или нежелательном развитии событий, когда государство начинает упускать стратегический контроль над отраслью (регионом и т.п.). Таким образом, даже в своем простейшем виде показатель масштаба госсектора может непосредственно использоваться при формировании политики государственного регулирования национальной экономики.

В табл.6 приведены данные о масштабах госсектора в отраслях российской промышленности с использованием частных коэффициентов K_1 , K_2 , K_3 и интегрального коэффициента (22). Из таблицы видно, что для стекольной промышленности доля госсектора в основных фондах в 4,4 раза выше доли госсектора в численности занятых, что со всей очевидностью

доказывает необходимость усреднения подобных показателей для понимания истинных масштабов явления.

Таблица 6.

Относительные масштабы госсектора в промышленности России в 2000 г., %.

Отрасли промышленности	Доля в общем объеме выпуска	Доля в общей численности работников	Доля в полной балансовой стоимости основных фондов	Интегральная доля госсектора
Всего	10,1	14,9	11,9	12,3
в том числе:				
электроэнергетика	9,3	10,4	7,1	8,9
Топливная	3,9	13,6	4,8	7,4
Черная металлургия	2,6	5,7	3,9	4,1
цветная металлургия	15,6	16,7	27,2	19,8
химическая и нефтехимическая	8,0	14,5	13,5	12,0
машиностроение и металлообработка	20,9	21,7	20,6	21,1
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	5,2	10,5	9,5	8,4
производство строительных материалов	4,3	5,9	6,5	5,6
стекольная и фарфоро-фаянсовая	1,7	4,4	7,4	4,5
Легкая	4,9	6,2	5,6	5,6
Пищевая	6,6	9,3	12,4	9,4
Микробиологическая	40,1	41,5	49,2	43,6
мукомольно-крупяная и комбикормовая	12,3	17,8	18,1	16,1
Медицинская	15,8	18,3	23,3	19,1
Полиграфическая	52,5	47,9	59,4	53,3

2.4. АРХИТЕКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Государственный сектор экономики весьма неоднороден по характеру хозяйствующих субъектов, входящих в его состав. Совокупность различных организационных форм хозяйствующих субъектов госсектора образует его *архитектуру*. Соизмерение масштаба соответствующих организационных форм госсектора позволяет переходить к количественному исследованию

дованию его *структуры*. В настоящее время не существует унифицированной архитектуры госсектора, в связи с чем в разных странах мира она неодинакова. Тем не менее, можно выделить несколько типовых моделей «компоновки» госсектора, которые в том или ином виде воспроизводятся различными государствами.

2.4.1. Состав государственного сектора: зарубежные стандарты.

Хотя в странах Западной Европы единая модель организации предприятий госсектора отсутствует, можно выделить три формы государственных структур, встречающихся почти во всех европейских странах:

– *государственные службы*, не имеющие статуса юридического лица, создаваемые и управляемые органами государственной власти. К числу таких хозяйственных структур относятся, например, «автономные государственные предприятия» в Италии (железнодорожное сообщение, почта, телеграф, табачная промышленность и др.), «публично-правовые управления» во Франции (до 1990 г. это почтовые услуги и средства связи);

– *государственные предприятия*, обладающие статусом юридического лица и определенной хозяйственной самостоятельностью. К числу таких хозяйственных структур относятся, например, «государственные учреждения» во Франции, «коммерческие агентства» в Швеции, «государственные корпорации» в Дании, «субъекты публичного права» в Италии. Единственным участником таких предприятий является государство, а на их деятельность распространяются нормы как публичного, так и специального права;

– *коммерческие общества*, действующие в рамках частного права. Эти предприятия по форме собственности подразделяются на две группы: те, в которых единственным акционером является государство (либо подконтрольные государству структуры), и те, в которых государство владеет большей частью акций. К таким предприятиям относятся: «национальные общества» (железные дороги) и «национальные управления» (автомобиль-

ная компания «Рено») во Франции; компании, действующие под контролем государственных холдингов, в Италии.

В последние годы в странах Западной Европы наблюдается тенденция к сокращению доли первой формы хозяйственных структур госсектора. Это связано с тем, что они, как правило, не обеспечивают достаточную гибкость процесса управления предприятиями. Вторая форма широко применяется в общественно-полезной сфере. Третья форма распространена в секторах, где имеется конкуренция, хотя в последнее время наметилась тенденция к ее применению и в сфере публичных служб.

В Швеции официально принята классификация, в соответствии с которой все хозяйствующие субъекты госсектора подразделяются на две группы:

- предприятия, работающие в условиях рынка;
- предприятия, выражающие специфические интересы общества (т.е. предприятия с интересами государства).

Предприятия первой группы представляют собой форму государственного предпринимательства и нацелены на высокие экономические результаты. Предприятия второй группы обременены некими дополнительными общественными целями и задачами, которые реализуются в ущерб экономической эффективности.

Похожая классификация внедрена в Турции, где госсектор делится на две группы хозяйственных структур:

- государственные экономические предприятия (ГЭП);
- государственные экономические организации (ГЭО).

Турецкие ГЭП определяются как юридические лица, чей капитал принадлежит правительству, и которые действуют в соответствии с принципами рыночной экономики. Турецкие ГЭО – это юридические лица, чей капитал также принадлежит правительству, но которые занимаются производством и распределением конкретной продукции, определяемой государством; такие структуры, как правило, относятся к монополиям.

В Индии существуют две основные формы предприятий госсектора:

- департаментские;
- недепартаментские.

Департаментские предприятия управляются непосредственно соответствующими министерствами и ведомствами центрального правительства или правительств штатов. Их расходы подлежат ежегодному утверждению парламентом или законодательными собраниями штатов, а доходы поступают непосредственно в соответствующие бюджеты как составная часть общего бюджетного процесса. На долю департаментских предприятий в 1992 г. приходилось примерно 40% капитала госсектора Индии и 23% его продукции. Недепартаментские государственные предприятия являются самостоятельными юридическими лицами и состоят на самостоятельном балансе. К их числу относятся государственные корпорации, создание каждой из которых требует принятия специального закона парламента. По этому типу организованы крупнейшие финансовые организации центрального правительства. Однако в последнее время большое распространение получили государственные акционерные компании, не менее 51% акций которых принадлежит государству.

2.4.2. Состав российского государственного сектора. В России сложилась своя классификация хозяйственных структур госсектора, которая, хотя и не полностью, но все же в достаточной мере, корреспондирует с западными архитектурами госсектора. В развернутом виде она выглядит следующим образом:

- государственные учреждения;
- государственные унитарные предприятия:
 - государственные казенные предприятия (на праве оперативного управления);
 - государственные унитарные предприятия (на праве хозяйственного ведения);

– акционерные общества, в уставном капитале которых контролирующий пакет голосующих акций (более 50%) находится в государственной собственности:

- государственные акционерные общества (государственные корпорации);
- смешанные (государственно-частные) акционерные общества.

Типичное «оцифровывание» укрупненной архитектуры российского госсектора приведено в табл.7.

Имеющиеся организационные формы госсектора по многим признакам и характеристикам довольно сильно различаются. Сравнение ключевых сторон деятельности хозяйственных структур российского госсектора показано в табл.8.

Таблица 7.

Состав государственного сектора экономики субъектов Российской Федерации Южного федерального округа в 2003 г.

	Число организаций государственного сектора экономики	В том числе		
		Государственные унитарные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций находится в собственности государства
Республика Дагестан	2260	1082	1011	85
Республика Ингушетия	258	112	140	6
Кабардино-Балкарская Республика	556	129	297	130
Республика Калмыкия	468	129	318	21
Карачаево-Черкесская Республика	484	116	351	17
Республика Северная Осетия – Алания	613	277	315	21
Краснодарский край	1763	557	1118	87
Ставропольский край	2527	399	2101	27
Астраханская область	527	120	387	13
Волгоградская область	1073	197	853	23
Ростовская область	1524	354	1112	58

Сравнительная характеристика основных типов предприятий государственного сектора российской экономики

Сравнительные признаки и характеристики	Государственное казенное предприятие (на праве оперативного управления)	Государственное унитарное предприятие (на праве хозяйственного ведения)	Государственное акционерное общество (государственная корпорация)	Смешанное (государственно-частное) акционерное общество
Принадлежность государству	В полной государственной собственности	В полной государственной собственности	Государству принадлежит 100% акций	Государству принадлежит более 50%, но менее 100% акций
Правоспособность	Специальная		Общая	
Органы Управления	Руководитель		Общее собрание акционеров, совет директоров (наблюдательный совет), единоличный исполнительный орган, коллегиальный исполнительный орган (если его наличие предусмотрено уставом общества)	
Полномочия органов управления	Все полномочия, за исключением законодательно отнесенных к компетенции собственника		Все полномочия по управлению обществом	
Распоряжение имуществом	Руководитель вправе распоряжаться закрепленным за предприятием имуществом лишь с согласия собственника	Руководитель самостоятельно распоряжается всем имуществом предприятия, за исключением недвижимого, которым он вправе распоряжаться лишь с согласия собственника	Исполнительный орган общества самостоятельно распоряжается всем имуществом, за исключением случаев, предусмотренных законодательствам и учредительными документами	
Распоряжение Доходами	Порядок распределения доходов определяется собственником	Порядок распределения доходов определяется руководителем, за исключением части прибыли, подлежащей перечислению собственнику	Порядок распределения прибыли общества по итогам финансового года (в том числе выплата дивидендов) определяется общим собранием акционеров; порядок распоряжения доходами общества в процессе текущей деятельности определяется исполнительным органом	
Ответственность по обязательствам	Всем принадлежащим имуществом; собственник имущества несет субсидиарную ответственность по обязательствам предприятия	Всем принадлежащим имуществом		
Преимущества	Наличие действенного контроля со стороны собственника за имуществом предприятия	Высокая степень хозяйственной самостоятельности, возможность принятия оперативных управленческих решений	Отсутствие ограниченной правоспособности (если уставом не предусмотрены самоограничения); наличие развитой законодательной базы, высокая степень хозяйственной самостоятельности; общий (схожий) правовой статус с субъектами негосударственного сектора экономики	

Недостатки	Ограниченная правоспособность, недостаток хозяйственной самостоятельности, субсидиарная ответственность собственника по обязательствам предприятия	Ограниченная правоспособность, недостаточный уровень контроля со стороны собственника за имуществом предприятия	Громоздкая система управления: наиболее важные управленческие решения принимает общее собрание акционеров
-------------------	--	---	---

Исследование архитектуры и структуры госсектора национальной экономики имеет большое значение, т.к. с течением времени удельный вес и значение его элементов меняется. Для уяснения происходящих структурных сдвигов и выяснения, какая из организационных форм госсектора является наиболее перспективной, классификация элементов госсектора имеет первостепенное значение.

2.5. ТИПОЛОГИЯ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Беспристрастный анализ показывает, что никаких строгих стандартов и шаблонов в отношении государственного сектора экономики не существует. Так, в одних странах госсектор очень большой (Греция, Италия, Франция), в других – он почти отсутствует (Япония, Люксембург); в одних странах он сконцентрирован на небольшом числе хозяйственных участков и отраслей (Нидерланды), в других – он «размазан» по всей экономике (Франция, Португалия). В некоторых странах он является высокоэффективным (Швеция, Франция), а в других – он малоэффективен (Бельгия, США); в ряде стран действует унифицированная система управления предприятиями госсектора (Швеция), а где-то работает система «точечного», пообъектного управления (США). Таким образом, везде действует конкретная «национальная модель» госсектора и основной вопрос заключается в эффективности ее практической реализации. К настоящему моменту теоретические дебаты о выборе «правильной» модели госсектора уже прекратились; любая модель госсектора всегда является специфичной и должна учитывать национальные особенности страны.

2.5.1. Западноевропейская, североамериканская и восточноазиатская модели государственного сектора. Несмотря на отсутствие международных стандартов, некоторые общие принципы и схемы построения национальных моделей госсектора все же существуют. Основной принцип работы государства с госсектором состоит в том, что никакое национальное правительство не может мириться с большим, но неэффективным и обременительным в финансовом отношении госсектором. Либо госсектор неэффективен и тогда его размеры и объем финансирования, как правило, минимизируются, либо госсектор высокоэффективен и тогда его доля в национальной экономике может быть достаточно велика. В настоящее время можно выделить три модели госсектора – западноевропейскую (Португалия, Франция и др. европейские страны), североамериканскую (США и Канада) и восточноазиатскую (Япония и Южная Корея).

Таблица 9.

Относительная производительность труда секторов экономики в странах Европейского Союза в 1988 г.*

Страны	Относительная производительность труда, %		Относительное пре- имущество госсек- тора, %
	в государственном секторе	в негосударственном секторе	
Франция	120,3	96,9	24,2
ФРГ	115,9	98,5	17,7
Италия	120,3	96,2	25,0
Великобритания	116,7	98,9	17,9
Испания	133,3	97,3	37,0
Португалия	149,7	91,6	63,4
Бельгия	91,8	100,9	-9,0
Нидерланды	186,7	94,5	97,6
Греция	130,0	94,7	37,3
Дания	103,5	99,7	3,9
Ирландия	126,2	96,9	30,3
Люксембург	85,1	100,7	-15,5
Итого	113,2	98,4	15,0

*Относительная производительность труда сектора вычисляется как процентное соотношение секторальной производительности труда и производительности труда, средней по национальной экономике.

Для *европейской модели* характерен, как правило, относительно большой по объему, высокоэффективный и щедро финансируемый госсектор, имеющий довольно разнообразную отраслевую структуру. Из табл.9 видно, что практически во всех западноевропейских странах производительность труда государственного сектора экономики была выше, чем негосударственного сектора. В национальной экономике данной группы стран госсектор занимает ведущие позиции.

Для *американской модели* наоборот типичен недоразвитый, низкоэффективный госсектор, специализирующийся главным образом на чисто административных функциях, обороне и социальной инфраструктуре на базе системы «прижимистого» финансирования. Типичным примером североамериканской модели госсектора являются США. Так, из табл.10 видно, что относительная производительность труда американского госсектора была хронически ниже аналогичного показателя негосударственного сектора. Соответственно для американской экономики авангардным сегментом является частный сектор.

Таким образом, для европейской и американской моделей госсектора характерна своеобразная рокировка роли государственного и негосударственного секторов. Если в европейской модели генератором высокой экономической эффективности выступает госсектор, то в американской модели таким генератором оказывается частный сектор. Кроме того, в отличие от азиатской модели обеим рассмотренным моделям присуща четкая грань между частным бизнесом и государством.

Таблица 10.

Относительная производительность труда секторов экономики в США.

Годы	1930	1943	1986
Относительная производительность труда государственного сектора, %	64,3	61,2	78,4
Относительная производительность труда негосударственного сектора, %	102,7	113,5	103,9
Относительное преимущество госсектора, %	-37,4	-45,8	-24,5

Помимо параметра эффективности американская и европейская модели довольно сильно различаются и по критерию отраслевой диверсификации. Так, из табл.11 видно, что госсектор европейских стран представлен многими отраслями и во многих из них его доля значительна, в то время как в США госсектор диверсифицирован довольно слабо; Япония как представитель азиатской модели занимает промежуточное положение между двумя группами стран. Данный вывод подтверждается и данными о присутствии госсектора в отраслях естественных монополий (табл.12).

Таблица 11.

Доля государства в объеме производства основных отраслей в начале 1990-х годов, %.

Железнодорожный транспорт	Авиа-транспорт	Электроэнергетика	Газоснабжение	Почтовая связь	Телефонная связь	Банковская деятельность
нд	0	нд	нд	100	0	0
66	0	0	0	100	46	нд
100	60	нд	0	100	100	нд
100	100	100	100	100	100	нд
100	75	75	80	100	100	40
10	0	40	0	100	20	0
75	0	100	0	100	100	нд
100	39	нд	нд	100	100	нд
100	100	30	100	100	100	12
100	39	нд	нд	100	0	нд
100	52	50	100	100	100	10
100	75	100	0	100	100	нд

Отрасль/ страна	Черная металлургия	Судо-строение	Авто-мобиле-строение	Нефте-добыча и перера-ботка	Угольная и добы-вающая промыш-ленность
США	0	0	0	0	0
Япония	0	0	0	0	0
Германия	0	25	0	0	нд
Франция	100	нд	40	нд	100
Италия	60	нд	нд	нд	нд
Великобритания	0	0	0	25	100
Канада	0	0	0	нд	0
Швеция	40	75	0	нд	нд
Испания	60	90	10	50	50
Голландия	14	нд	70	нд	нд
Австрия	100	нд	нд	85	100
Австралия	0	0	0	0	0

Таблица 12.

Доля государства в объеме производства отраслей естественных монополий в середине 1990-х годов, %.

Страна	Отрасль					
	Почта	Железные дороги	Телефон-ная связь	Электро-энергетика	Газоснаб-жение	Водоснаб-жение
США	10	25-75	<25	25-75	<25	<25
Япония	100	25-75	<25	<25	<25	100
Германия	100	100	80	<25	<25	25-75
Франция	100	100	100	100	100	25-75
Италия	100	100	100	100	100	25-75
Великобри-тания	100	25-75	<25	25-75	<25	<25
Канада	100	25-75	25-75	100	<25	100
Швеция	100	100	100	25-75	≈0	100
Испания	100	100	<25	25-75	25-75	100
Голландия	25-75	100	25-75	100	25-75	100
Австрия	100	100	100	100	25-75	100

Каждая из рассмотренных двух главных моделей имеет свои исторические и географические крайности. Так, например, в свое время администрация Р.Рейгана, будучи проводником североамериканской модели госсектора в своей наиболее рафинированной форме, предлагала приватизацию таких нетрадиционных объектов, как национальные парки, охраняемые природные территории, национальная служба погоды, морские нефтяные месторождения, железнодорожные транспортные компании, почта, школы и даже тюрьмы. Многие из этого так и не было реализовано, однако сам принцип, предполагающий максимальную «разгрузку» государственного бюджета в период «холодной войны», когда бюджет был и так перенапряжен расходами на оборону, является симптоматичным. Примером другой крайности в реализации западноевропейской модели является Швеция, которая при построении своего так называемого шведского социализма опирается на огромный госсектор (32% занятых в стране) и фантастические государственные расходы (64% ВВП).

Оба приведенных примера имеют своих последователей и продолжателей в лице стран Восточной Европы. Так, идея администрации Р.Рейгана была полностью доведена до своего логического завершения в Латвии, где вообще не существует неприватизируемых предприятий. В соответствии с латвийским законодательством, приватизировано может быть все, за исключением производства оружия, какового в Латвии нет. При подобном подходе для Латвии существует только одна проблема – когда передать объект на приватизацию. Одно время высокопоставленными латышскими чиновниками озвучивались надежды в отношении приватизации таких объектов, как железные дороги, почта и международные аэропорты. По пути же «шведского социализма» идет Польша, которая поддерживает долю государственных расходов в ВВП на уровне 47%, что в полтора раза больше аналогичного показателя в США. Таким образом, Латвия и Польша

на определенном этапе своего развития выбрали совершенно разные модели госсектора.

Для *азиатской модели* грань между частным бизнесом и государством размыта, переплетение интересов государства и бизнеса идет через своих представителей во властных и корпоративных структурах. Результатом такой модели является формально небольшой госсектор с хорошей финансовой и организационной поддержкой со стороны государства. По сути дела для азиатской модели госсектора характерно сращивание государства и частного бизнеса и перерастание возникшего симбиоза в частно-государственный сектор, который формально остается частным, но по факту может быть отнесен к государственному. Подобная конфигурация национальной экономики Японии и Южной Кореи делает государственный и негосударственный сектора размытыми, в связи с чем сравнительный анализ их деятельности затруднен.

Агрегировано основные различия между тремя национальными моделями госсектора сведены в табл.13.

2.5.2. Трансформационный генезис российской модели государственного сектора. В настоящий момент можно констатировать, что Россия среди двух главных моделей госсектора – западноевропейской и североамериканской – выбрала американскую. Действительно, размеры российского госсектора за годы экономических реформ стали незначительными, его финансирование урезано до предела, а результаты его деятельности крайне неудовлетворительные. Однако основная проблема проведенной реструктуризации экономики заключается в том, что Россия не смогла построить североамериканскую модель госсектора в чистом виде. Слишком быстрая приватизация ключевых отраслей национальной экономики привела к полной утере госсектором страны своих ведущих позиций, в то время как менее поспешные действия властей других постсоциалистических стран позволили им сохранить дееспособный госсектор. Например, из табл.14 видно, что в Белоруссии и Узбекистане госсектор по-прежнему ос-

тается лидером с точки зрения экономической эффективности, а в Азербайджане он лишь немного уступает негосударственному сектору.

Таблица 13.

Сравнительная характеристика основных моделей госсектора.

Признак госсектора	Тип модели госсектора		
	Европейская	Американская	Азиатская
1. Относительный размер госсектора	большой	Незначительный	Незначительный
2. Уровень эффективности госсектора	высокий	низкий	Неопределенный
3. Степень отраслевой диверсификации госсектора	Значительная	Незначительная	Незначительная
4. Четкость границ госсектора	четкие	четкие	Размытые
5. Тип бюджетной политики финансирования госсектора	щедрый	скупой	Неопределенный

Утрата российским госсектором своих позиций была во многом связана с неправильным выбором трансплантируемой модели госсектора. Так, американская модель государственного сектора имеет вполне определенные исторические предпосылки: США миновали феодальный строй с его проблемами и социально-экономическими последствиями; в стране не сложились мощные антикапиталистические силы; не была сформирована центральная власть со слишком широкими полномочиями в хозяйственной сфере; к власти не приходили левые силы с масштабными программами национализации. История России, наоборот, изобилует подобными фактами, в связи с чем более логичным был бы выбор ею европейской, а не американской модели госсектора. История западноевропейских стран более похожа на российскую, нежели история США. В этой связи с исторической точки зрения западноевропейская модель госсектора для России гораздо ближе, чем североамериканская модель.

Таблица 14.

Относительная производительность труда секторов экономики в постсоциалистических странах после экономических реформ.

	Относительная производительность труда, %	Относительное пре-
--	---	--------------------

Страна	в государственном секторе	в негосударственном секторе	имущество госсектора, %
Белоруссия	125,0	55,6	124,8
Азербайджан	104,7	97,3	7,6
Узбекистан	128,4	89,7	43,1

С точки зрения механизма функционирования предприятий отечественный госсектор имеет явную преимущество с азиатской моделью. Переплетение интересов государственных чиновников с представителями бизнеса лишает российский госсектор необходимой прозрачности и эффективности. Многие российские частные предприятия возникли на базе государственных предприятий при непосредственном участии представителей государственной власти. Одновременно с этим многие предприятия госсектора работают фактически как частные предприятия.

Таким образом, специфика российской модели госсектора заключается в том, что, будучи исходно в историческом и экономическом планах ближе к западноевропейской модели, она вобрала в себя базовые элементы североамериканской модели, но в процессе реализации деформировалась в направлении восточноазиатской модели. Сейчас российская модель представляет собой сложную смесь указанных трех типов госсектора со своими специфическими функциональными особенностями.

2.6. КАДРОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Как отмечалось в предыдущих разделах, госсектор представляет собой чрезвычайно неоднородное образование. Он «размазан» по учреждениям, организациям и предприятиям разных отраслей национальной экономики. Во всех этих хозяйственных структурах задействованы соответствующие кадры, юридический и социальный статус которых отнюдь не одинаков.

2.6.1. Государственный сектор и государственная служба: зарубежные стандарты. В настоящее время в отношении госсектора можно использовать еще одну классификацию, которая официально нигде не используется, но имеет непосредственное отношение к практическим проблемам его функционирования. Госсектор делится на *административную* и *функциональную* части. Административная часть госсектора включает органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Функциональная часть госсектора включает всю остальную бюджетную сферу. Это школы, вузы, поликлиники, больницы, почта, научные организации, государственные железнодорожные компании, атомные электростанции и т.п. И административная, и функциональная подсистемы госсектора жестко привязаны к бюджетному финансированию и тем самым образуют *бюджетный сектор* экономики.

В большинстве европейских стран все или почти все работники государственного сектора экономики попадают в категорию государственных служащих. Логика такого уравнивания социального и юридического статусов работников административной и функциональной подсистем госсектора проста: государственными служащими являются все работники хозяйственных структур государственного сектора. Таким образом, во многих европейских странах учителя, врачи и ученые относятся к категории государственных служащих. Например, в Германии учителя являются типичными чиновниками. Государство их нанимает на работу, они получают государственную зарплату, имеют соответствующий социальный пакет и пенсию государственного служащего.

Похожая система действует и в Индии, где департаментские предприятия госсектора управляются непосредственно соответствующими министерствами и ведомствами центрального правительства или правительствами штатов. Работники департаментских предприятий являются государственными служащими. К числу департаментских предприятий относятся структуры железнодорожного транспорта, почта и телеграф, оборонные

предприятия и объекты электроэнергетики (находящиеся в основном в ведении энергетических управлений штатов). Сотрудники недепартаментских предприятий госсектора к госслужащим не относятся. Тем самым большая часть работников функционального сегмента госсектора Индии подпадает под статус государственных служащих.

Таким образом, в развитых государствах понятия «работа в госсекторе» и «государственная служба» очень близки, а кадры государственного сектора образуют относительно *гомогенный* (однородный) контингент.

1. В России довольно популярны книги британского писателя Дж.Корбетта, который за долгие годы жизни в Индии приобрел большой опыт как охотник на тигров-людоедов и леопардов-людоедов. Однако эта его деятельность была, можно сказать, побочной и осуществлялась на фоне его основной работы на поприще государственной службы. Закончив Английскую высшую школу, Дж.Корбетт около двадцати лет прослужил на индийской железной дороге – сначала в должности инспектора по заготовке топлива, а затем подрядчиком на перевалочном пункте узловой станции Мокамех-Гхат в Бихаре. В 1924 г. он вышел в отставку. Таким образом, государственная служба в Великобритании простиралась на сотрудников отрасли железнодорожных перевозок за пределами страны.

2. Еще один популярный в России британский писатель П.Брантон в один из периодов своей жизни (в первой половине 20-го века) уединился в одинокой хижине в Гималаях на территории существовавшего тогда королевства Техри-Гархвал, находящегося под протекцией Великобритании. Главной государственной ценностью королевства Техри были леса, которые давали основной доход государства. Именно для лесных инспекторов и предназначалась хижина, в которой поселился П.Брантон. Несмотря на то, что пресловутая хижина находилась высоко в горах и далеко от жилых поселений, П.Брантон регулярно получал почту, которую приносил посыльный с ближайшего почтового отделения, находящего примерно в тридцати километрах. По свидетельству П.Брантона, этот посыльный каждый день преодолевал по 30-40 километров. К П.Брантону он, как правило, приходил вечером, промокший до нитки под дождем, который почти каждый день шел в той местности. Поужинав и переночевав, почтальон рано утром отправлялся обратно, унося по горным тропам корреспонденцию П.Брантона. Такая верность и преданность своей службе была бы невозможна без поддержания британским правительством соответствующего статуса почтового служащего.

2.6.2. Государственный сектор и государственная служба: российская модель. В России сложились иные стандарты в понимании госсектора, бюджетной сферы и системы государственного управления. Так, кадры административной и функциональной подсистем госсектора жестко разделены. Если представители административной части госсектора (министерства, службы, агентства, администрации, специализированные советы и комитеты, законодательные собрания и т.п.) подпадают под категорию *го-*

сударственных служащих и их трудовая деятельность регулируется специальным законодательством, то представители функциональной части госсектора работают на общих началах – практически так же, как и на предприятиях частного сектора.

В России, как и во многих странах мира, государственные служащие имеют довольно большой блок регламентированных льгот: относительно высокую зарплату, привязанную к системе классов чин и рангов; длительный отпуск; обширный социальный пакет (большие дотации к отпуску, бесплатное медицинское обслуживание в специализированных больницах и поликлиниках, льготы на проезд на различных видах общественного транспорта, льготные цены на отдых в специальных санаториях и пансионатах и т.п.); высокая пенсия государственного служащего и проч. В функциональной части госсектора ничего этого нет. В связи с этим возникает *искусственное неравенство* в положении двух контингентов госсектора. Непосредственным результатом такого положения дел является то, что функциональная часть госсектора оказывается наименее защищенной и соответственно максимально уязвимой. Именно эта часть госсектора испытывает наибольшие трудности с кадровым обеспечением и именно в ней наиболее активно развиваются кризисные тенденции.

Сложившаяся в России система разделения кадров административной и функциональной частей госсектора, как следствие, имеет две проблемы – внешнеэкономическую и внутриэкономическую. Первая проблема – Россия идет вразрез с мировыми тенденциями организации государственного сектора. Отсутствие унификации в институциональной конфигурации госсектора осложняет взаимодействие с другими странами. Вторая проблема – провоцирование постоянной социальной напряженности в обществе. Наличие ничем не обоснованного различия в статусе сотрудников административной и функциональной частей госсектора вызывает недовольство населения, сказывается на эффективности его работы, приводит к текучке кадров функциональной части госсектора и т.п.

Таким образом, в России понятия «работа в госсекторе» и «государственная служба» принципиально различаются, в связи с чем кадры государственного сектора образуют *гетерогенный* (неоднородный) контингент.

2.7. ТЕНДЕНЦИИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

2.7.1. Направление и факторы реструктуризации государственного сектора. Наличие разных форм предприятий госсектора предполагает изменение во времени их относительных масштабов и значения. Если рассматривать укрупненную структуру госсектора, то его ключевыми элементами выступают три вида хозяйствующих субъектов: *бюджетные предприятия*, которые иногда называются казенными или административными (в России их аналогом выступают государственные унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления); *предприятия публичного права* (в России их аналогом выступают государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения); *предприятия частного права* (в России их аналогом выступают, как правило, акционерные общества). В последнее время в мире происходит два взаимосвязанных явления: уменьшаются масштабы государственного сектора с одновременным возрастанием в его составе доли предприятий частного права за счет преобразования в них предприятий двух других форм госсектора. Превращение государственных корпораций в акционерные государственно-частные общества набирает все большие обороты. В настоящее время акционерные государственные компании считаются наиболее перспективной формой госсектора, в связи с чем их удельный вес и значение возрастают.

В основе указанных двух тенденций реструктуризации госсектора лежит несколько причин. Перечислим их.

1. *Со временем госсектор во многих странах потерял внутреннюю логику развития: он стал слишком громоздким, чрезмерно диверсифицированным и плохо управляемым. В условиях непредсказуемых организационных, продуктовых и технологических инноваций стало трудно планировать и прогнозировать перспективные направления развития госсектора.*

2. *Преимущества государственного сектора экономики было утрачено из-за того, что последние несколько десятилетий прошли без серьезных политических и социальных потрясений (войн, катастроф и прочих катаклизмов мирового масштаба), которые в свое время привели к укреплению госсектора почти во всех странах мира.*

3. *Эффективным заменителем госсектора все больше выступают инструменты государственного регулирования частного сектора. Здесь свою роль сыграл факт все лучшего овладения методами косвенного регулирования национальной экономики.*

4. *Усиление влияния транснациональных корпораций привело к пересмотру роли национальных правительств в регулировании различных сфер экономической деятельности. Государственным компаниям с чисто национальным капиталом становится все труднее противостоять транснациональным компаниям.*

5. *Возрастание напряженности в государственных финансах на фоне «открывшихся» международных финансовых рынков привело к утрате ведущей роли государственной казны в инвестировании предприятий. Такой новый источник финансирования, как международные финансовые рынки оказался более емким по сравнению с национальной казной. Кроме того, возникновение новых международных институтов (ВТО, МБ, МВФ, ЕС и др.) сильно ограничивает явную поддержку государства своих предприятий.*

2.7.2. Акционерные компании госсектора, мировые финансовые рынки и иностранные инвесторы. Последняя причина из вышперечисленных является, пожалуй, самой важной. Дело в том, что акционирование

государственных компаний предполагает котировку их акций на международных финансовых рынках, а это в свою очередь предполагает возможность покупки данных акций иностранными инвесторами. С одной стороны это открывает новые возможности в развитии национальной экономики, а с другой – уменьшает возможности непосредственного участия государства в жизни таких предприятий. Подобная политика в целом ведет к увеличению инвестиционной активности и ускорению экономического роста.

В настоящее время смешанные государственно-частные акционерные предприятия обнаруживают наибольшую жизнеспособность. В связи с этим данная форма государственного предпринимательства приобрела широкое распространение в Италии, Германии, Австрии, Франции, Швеции, Испании. Достаточно указать, что если в 1986-1992 гг. объем капитализации французских компаний вырос с 30 до 80% ВВП, то в 2003 г. он составил уже 204%. Подобное открытие перед французским бизнесом и, прежде всего, перед его ведущими компаниями доступа к денежным ресурсам мирового финансового рынка ускоряет развитие национальной экономики. Не менее последовательно подобные преобразования проводила и Австрия: в акционерные общества были преобразованы даже такие структуры, как «Эстеррайхише Бундесбан» (Австрийские федеральные железные дороги), Управления федеральной недвижимостью, Дирекции водоканалов и др.

Главным ограничением при создании государственно-частных акционерных компаний, относящихся к госсектору, является доминирующая доля государства в их акционерном капитале. Это означает, что около 49% капитала этих компаний могут вносить частные (в том числе иностранные) инвесторы, что превращает акционерные компании госсектора в очаги «народного капитализма» под контролем государства. Например, в Индии из 40 государственных компаний, которые в период 1992-2000 гг. продали часть своих акций, только в одной центральное правительство продало бо-

лее 50% акций; в 7 компаниях оно сохранило в своих руках 50-60% акций, еще в 7 – 60-75%, в 16 – 75-95% и в 9 – свыше 95%. Таким образом, при увеличении финансовых ресурсов данных компаний государство сохраняет над ними полный контроль. Именно такая модель организации финансовой архитектуры госсектора становится все более популярной и перспективной.

2.8. ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

2.8.1. Истоки новой парадигмы в отношении государственного сектора. На протяжении длительного времени 20-го века государство использовало госсектор в качестве стратегического инструмента решения экономических и социальных проблем. При этом часто оно было вынуждено мириться с низкой эффективностью данного элемента национальной экономики. Однако в конце 20-го века к госсектору все чаще и активнее стали применять экономические критерии оценки эффективности его деятельности. Соответственно стали возрастать требования к *экономической эффективности* госсектора – государственный менеджмент достиг того уровня зрелости, что государство уже не желало мириться с низкой экономической эффективностью государственных предприятий.

Таблица 15.

Динамика относительной производительности труда секторов экономики в странах Европейского Союза.

Год	Относительная производительность труда, %		Относительное пре- имущество госсек- тора, %
	в государственном сек- торе	в негосударственном секторе	
1973	132,5	97,1	36,6
1979	110,9	98,5	12,6
1982	110,2	98,5	11,8
1985	116,5	97,9	19,1
1988	113,2	98,4	15,0
1994	126,6	97,8	29,4
1997	122,7	98,2	24,9

Динамика относительной инвестиционной активности секторов экономики в странах Европейского Союза.

Год	Относительная инвестиционная активность, %		Относительное пре- имущество госсек- тора, %
	в государственном сек- торе	в негосударственном секторе	
1973	200,0	87,4	128,2
1979	170,5	89,3	90,9
1982	162,4	89,8	80,9
1985	156,7	91,2	71,8
1988	144,2	94,0	53,4
1994	140,0	95,6	46,4
1997	135,9	95,3	42,6

Данная жесткая реакция государства явилась отчасти реакцией на ухудшение к 1980-м годам экономических показателей госсектора. Из табл.15 видно, что в странах Евросоюза до начала 80-х годов развивалась устойчивая негативная тенденция снижения относительной производительности труда госсектора. Аналогичная картина была характерна для показателя относительной инвестиционной активности госсектора. Из табл.16 видно, что в странах Евросоюза величина этого индикатора уменьшалась до самого конца 20-го века.

2.8.2. Формирование новой тенденции функционирования государственного сектора. Перенесение внимания государства на экономическую эффективность госсектора в странах Евросоюза привело к тому, что в 1990-х годах им удалось переломить негативную тенденцию в производительности труда и госсектор снова отыграл свои позиции в качестве высокоэффективного элемента национальной экономики (табл.15).

Похожие процессы происходили и в других странах мира. Так, в Индии норма прибыли государственных предприятий, принадлежащих центральному правительству, в расчете на применяемый капитал за период 1992-2002 гг. увеличилась с 3,4 до 7,2%. Тем самым индийским властям удалось повысить рентабельность госсектора, которая к началу 1990-х годов сильно упала.

Нечто похожее происходило в конце 20-го века в Китае. Например, в процессе экономических реформ китайскому правительству преодолеть убыточность госсектора в сжатые сроки не удалось. Тем не менее, в 1990 г. убытки государственных предприятий составляли 5,3% валового национального продукта, а в 1994 г. – 2,4%. Таким образом, всего за несколько лет наметилась явная тенденция к самокупаемости китайского госсектора.

Похожие процессы происходили и в России в начале 21-го века. Так, выручка пяти крупнейших акционерных обществ госсектора Калмыкии с 2002 г. всего лишь за год возросла в 2,8 раза; одновременно с этим коэффициент затрат на этих предприятиях уменьшился на 17,8%.

Важным аспектом проблемы экономической состоятельности госсектора является его бюджетная эффективность. Здесь России также удалось получить некоторые обнадеживающие результаты. Например, отчисления от прибыли федеральных государственных унитарных предприятий в бюджет за период 2000-2003 гг. в абсолютном выражении выросли почти в 50 раз, а их доля в доходах бюджета возросла почти в 26 раз. Таким образом, бюджетная отдача от предприятий госсектора может быть достаточно высокой.

В настоящее время практически все страны мира придерживаются сформировавшейся тенденции к усилению экономической результативности госсектора и, похоже, эта тенденция примет долгосрочный характер. Основной императив реформ госсектора сводится к повышению его конкурентоспособности и приспособляемости к рыночной среде.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Какой критерий лежит в основе определения государственного сектора экономики?
2. В чем заключается принципиальное различие в системах регулирования государственным сектором и всей национальной экономикой?
3. Какое понятие шире: государственный сектор или общественный сектор?
4. Какое понятие шире: частный сектор или негосударственный сектор?
5. Какая разница между государственным сектором экономики и бюджетом страны?
6. Какая разница между государственным сектором экономики и государственной собственностью?
7. Назовите понятия, смежные с понятием «государственный сектор»?
8. Как соотносятся формы собственности и виды секторов экономики в России?
9. Есть ли различия или нет в российских и зарубежных статистических критериях идентификации государственного сектора?
10. Входит предприятие, «золотая акция» которого находится в руках государства, в состав государственного сектора или нет?
11. Входят или нет частные дочерние предприятия государственного холдинга в состав государственного сектора?
12. В какой сектор экономики входят предприятия, принадлежащие правительству Москвы?
13. В какой сектор экономики входит государственное предприятие, сданное в аренду частному предпринимателю?
14. В какой сектор экономики входит частное предприятие-концессионер?

15. Какой из пяти частных показателей доли государственного сектора является наиболее точным индикатором масштаба госсектора?
16. Зачем нужны интегральные показатели доли государственного сектора?
17. В чем заключается специфика состава российского государственного сектора?
18. В чем состоят коренные различия между западноевропейской, североамериканской и восточноазиатской моделями государственного сектора экономики?
19. В чем состоит коренное различие в трансформационной эволюции госсектора России и Белоруссии?
20. Как соотносятся государственный сектор и государственная служба?
21. Почему в последнее время госсектор в большинстве стран мира утратил свои ведущие позиции?
22. Какая форма государственного сектора в настоящее время считается наиболее прогрессивной?
23. Назовите основные тенденции в функционировании госсектора?
24. Чем различаются трактовки госсектора в узком и широком смысле слова?
25. В чем заключается сущность административно-хозяйственного управления?
26. Какое понятие шире: государственное предпринимательство или государственный сектор?
27. Входит в состав государственного сектора или нет предприятие, 40% акций которого принадлежит государству?
28. В чем состоит недостаток трехсекторной модели госсектора по сравнению с двухсекторной моделью?
29. Почему развитие мирового рынка капитала приводит к уменьшению привлекательности предприятий госсектора?

30. Должны или нет служащие почты, являющейся стопроцентным госсектором, классифицироваться как государственные служащие?

ГЛАВА 3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Мониторинг эффективности функционирования государственного сектора является важнейшим элементом системы государственного регулирования. В настоящее время исследования эффективности как всего госсектора, так и его отдельных элементов превратились в самостоятельное научное направление. В данной главе мы рассмотрим некоторые наиболее представительные концепции и методы оценки и подходы эффективности госсектора.

3.1. ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

3.1.1. Эффективность госсектора в узком смысле. Классическое представление об экономической эффективности базируется на соизмерении результатов и затрат. Конкретизацией данного понятия выступают разнообразные показатели производительности, исчисляемые как выработка на единицу рассматриваемого ресурса (труд, капитал, время, материалы, энергия и т.п.). Госсектор полностью подпадает под эти показатели и может подвергаться соответствующей количественной оценке различных аспектов своей деятельности.

Частным проявлением эффективности госсектора в узком смысле слова выступает такой важный показатель, как производительность труда на предприятиях госсектора (отношение выручки или объема производства к численности занятых работников). Данный показатель нами уже использовался в предыдущей главе (см. табл.9, 10, 14 и 15). Другой важный показатель деятельности госсектора – инвестиционная активность (отношение

капиталовложений к выручке или объему производства). Данный показатель также нами уже рассматривался (см. табл.16). Подобных показателей может быть сколь угодно много в зависимости от рассматриваемого экономического ресурса, используемого в деятельности госсектора. В дальнейшем мы рассмотрим некоторые специфические показатели эффективности госсектора, например, показатель инновационной активности.

Немного более широкое понимание эффективности связано с соотношением не только результатов и затрат, но и с соотношением вообще каких-то двух статистических агрегатов или явлений. Например, можно сравнить фактические и плановые показатели производства, что также представляет собой характеристику эффективности работы хозяйствующего субъекта, будь то госсектор в целом или его отдельное предприятие. Такие показатели имеют особое значение именно для системы управления госсектором.

3.1.2. Эффективность госсектора в широком смысле. Традиционные показатели эффективности теряют свое значение при рассмотрении сложных, многофункциональных и интеллектуальных видов деятельности. Во многих областях эффективность действий работника определяется степенью гибкости и правильностью осуществляемого им процесса целеполагания. Например, эффективность действий врача бессмысленно оценивать по количеству прописанных уколов или таблеток на человека, а также по числу принятых и осмотренных пациентов. В данном случае лечение больного представляет собой разветвленный процесс, на каждом этапе которого врач проводит тонкую диагностику болезни и ставит специфические цели в зависимости от жизненного контекста с учетом специфики организма пациента.

Другой пример бессмысленности традиционного показателя производительности труда – работа информационных отделов крупных компаний. Так, число страниц в ежегодных финансовых и маркетинговых отчетах фирмы не дает ничего о деятельности ее информационной службы. Однако

более правильная систематизация и организация этих же самых отчетов может привести к прорыву в понимании того, что компании делать следует, а чего – не следует.

Таким образом, для оценки эффективности современных видов экономической деятельности должен учитываться еще один аспект – адекватность и гибкость механизма целеполагания. Данный аспект отражает качественные стороны производственной деятельности и не может быть выражен примитивными показателями выработки на единицу ресурса. Подобные требования приводят к формированию новой парадигмы экономической эффективности и производительности, предполагающей их расширенное понимание. В настоящее время экономическая наука и практика управления находятся в процессе поиска новых форм данной парадигмы и сфер для их применения. Для оценки деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, входящих в состав госсектора, новая трактовка понятия эффективности особенно актуальна и востребована.

Расширенная трактовка эффективности госсектора связана также с пониманием того, насколько рациональны и оправданы его существующие масштабы. Даже если госсектор сам по себе высокопроизводителен, но его размер либо слишком мал, либо слишком велик, то это говорит о неэффективности построенной модели госсектора и, следовательно, о низкой общесистемной (макроэкономической) эффективности госсектора. Таким образом, расширенное понимание эффективности госсектора предполагает учет того, насколько хорошо (эффективно) он вписывается в секторальную структуру национальной экономики.

3.2. ПРИНЦИП «ЗОЛОТОГО СЕЧЕНИЯ» И МАСШТАБЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

3.2.1. Принцип «золотого сечения» и размеры государственного сектора. Наиболее глобальное представление об эффективности выстроенной национальной модели государственного сектора связано с оценкой масштабов госсектора с точки зрения их допустимости и оптимальности. В настоящее время имеются теоретические концепции, которые позволяют оценить степень сбалансированности национальной экономики с точки зрения размера в ней такого элемента, как госсектор. К числу таких концепций относится принцип «золотого сечения» (или «золотой пропорции»), связанный с числами Л.Фибоначчи.

В соответствии с названным принципом главные параметры экономической системы делятся между конкурирующими элементами по правилу «золотой пропорции». Применительно к проблеме взаимодействия государственного и частного секторов данный императив конкретизируется следующим образом: национальная экономика должна быть разделена на две части таким образом, чтобы доля государственного сектора находилась в районе либо 38, либо 62%. Считается, что при таком дезагрегировании хозяйственной системы достигается ее максимальная устойчивость, стабильность, гармоничность и эффективность. Любые отклонения экономических параметров от оптимальных, «золотых» пропорций являются нежелательными и ухудшают функционирование хозяйственной системы.

Правило «золотого сечения» является результатом эмпирических наблюдений и, строго говоря, не имеет теоретического обоснования. Однако опыт показывает, что окружающий мир строится в соответствии с закономерностями, описываемыми числами Фибоначчи. Под эти плохо объяснимые пропорции подпадают самые разнообразные процессы: строение вселенной и галактик, пропорции тела человека и его отдельных частей, динамика курсов на финансовых рынках и т.п. Перенесение «золотых пропорций» на сферу национальной экономики и на размеры госсектора является очередным шагом в расширении исследовательской идеологии, основанной на числах Фибоначчи. В связи с этим не следует переоценивать

роль и значение данной концепции. Так, в литературе справедливо отмечается, что правило «золотого сечения» является необходимым, но не достаточным условием динамичного и прогрессивного развития экономики. Разумеется, при неумелом управлении страну не спасут от разрушения и «золотые» пропорции, так же как государство не будет мгновенно разрушено и при незначительном отклонении от них.

Имеются и некоторые методологические проблемы, связанные с применением принципа «золотого сечения». Так, чтобы корректно использовать его на практике, необходимо иметь соответствующий показатель, по отношению к которому «золотая пропорция» имеет смысл. Например, долю государственного сектора можно исчислять по показателю выручки, занятости, инвестиций и т.п. (см. п.2.3.1). Однако численные значения данных показателей сильно расходятся. Аналогичная методическая проблема возникает и при оценке доли государственной собственности. Данные факты приводят к некоторой размытости правила «золотого сечения» при его применении к реальным статистическим агрегатам. Тем не менее, суть дела от этого не меняется; просто-напросто точно идентифицировать «золотую» пропорцию на практике оказывается довольно проблематично. Как будет показано далее, данная концепция имеет под собой определенную эмпирическую основу и может быть использована для построения важных экономических индикаторов.

Правило «золотого сечения» имеет большое значение для понимания глобальных исторических событий. Прежде всего, оно позволяет сформировать законченную, симметричную и внутренне непротиворечивую картину исторической эволюции государств. Так, в рассмотренных в первой главе примерах мы видели, что древние цивилизации разрушались в результате гипертрофии госсектора и «перенакопления» государственной собственности (п.1.1.5). Между тем в соответствии с правилом «золотого сечения» разрушение цивилизации может произойти и в случае слишком сильного уменьшения госсектора и «истощения» государственной собст-

венности. Таким образом, чрезмерно громоздкий госсектор для экономической системы так же плох, как и слишком маленький его размер. Следовательно, нормальное существование цивилизации происходит внутри полосы, очерчиваемой двумя «золотыми сечениями»: $[x_{\min}, x_{\max}]$, где $x_{\min}=38\%$ – нижняя грань «золотыми сечения», $x_{\max}=62\%$ – его верхняя грань. Если система функционирует в режиме, близком к x_{\min} , то такое государство характеризуется либеральной капиталистической формой хозяйствования с рафинированной системой частного права. Типичный пример такой системы – Соединенные Штаты Америки. Если же система функционирует в режиме, близком к x_{\max} , то экономика такого государства является социально ориентированной с явными признаками системы капиталистического социализма. Типичный пример такой системы – Швеция. Таким образом, два «золотых» сечения задают две альтернативные модели организации госсектора и всей национальной экономики.

Происхождение «золотых» пропорций. Есть множество задач, которые приводят к золотому сечению. Одной из таких задач является деление отрезка АВ точкой С в таком отношении, чтобы большая часть исходного отрезка (СВ) так относилась к меньшей части (АС), как исходный отрезок АВ к своей большей части СВ. В этом случае имеет место равенство: $AB/CB=CB/AC$. Если обозначить $x=AB/CB$ и учесть, что $AB=AC+CB$, то записанное равенство можно записать в следующем виде: $x=1+1/x$. Данное уравнение можно записать как квадратное уравнение:

$$x^2 = x + 1. \quad (24)$$

Решением этого уравнения является точка:

$$x^* = \frac{1 + \sqrt{5}}{2}. \quad (25)$$

Данная точка и является пресловутым золотым сечением, а ее приближенное значение равно $x^*=1,61803\dots$. Отсюда легко получить, что $CB/AB=1/x=x-1$. Следовательно, больший отрезок исходного отрезка должен составлять примерно 62% от его длины, а меньший – 38%. Учитывая, что больший отрезок может быть отложен как справа от точки А, так и слева, дезагрегирование исходного отрезка может быть выполнено двумя способами: когда точка С отстоит от точки А на расстоянии 38% длины отрезка АС и когда она отстоит на расстоянии 62%.

Правило дезагрегирования отрезка на две части, основанное на принципе золотого сечения, часто экстраполируется на системы различной природы. Это связано с тем, что многие процессы действительно подчиняются данному правилу. Этот подход и лежит в основе экономических приложений правила золотого сечения.

Уравнение (24) позволяет производить с собой многочисленные манипуляции, которые в частности приводят к формированию рядов (чисел) Фибоначчи, которые были открыты в начале 13-го века итальянским математиком Леонардо Пизано по про-

звизу Фибоначчи. Сейчас эти числа активно расширяют концепцию золотого сечения и активно используются в различных приложениях¹.

Уравнение первоосновы и дезагрегирование систем. Наблюдения показывают, что многие объекты содержат в себе множество золотых сечений. Например, человек представляет собой целую систему вложенных друг в друга золотых пропорций. Осмысление данного факта привело И.Шевелева к построению структурной модели золотого сечения. Для этого уравнение (24) домножается на x и записывается в обобщенном виде:

$$x^n = x^{n-1} + x^{n-2}, \quad (26)$$

где n – целые числа, $n = \dots -3, -2, -1, 0, 1, 2, 3 \dots$

Для частного случая, когда $n=0$, уравнение (26) принимает вид:

$$x^0 = 1 = x^{-1} + x^{-2}. \quad (27)$$

Раскладывая второй компонент правой части (27) по формуле (26) и бесконечно повторяя эту процедуру, легко получить к соотношению, которое получило название уравнения первоосновы:

$$x^0 = 1 = x^{-1} + x^{-2} = \sum_{i=1}^{\infty} (x^*)^{-(2i-1)}. \quad (28)$$

Таким образом, в соответствии с уравнением (28) каждая целостность (единица) представляет собой бесконечную нелинейную комбинацию золотых пропорций. Следовательно и любой реальный объект и любая система могут быть разложены (дезагрегированы) на бесконечной множество золотых пропорций. Другая «динамическая» интерпретация уравнения И.Шевелева такова: отдельные элементы, агрегируясь по принципу золотого сечения, образуют некую целостность (систему). Именно этот универсальный математический факт позволяет применять концепцию золотого сечения к разнородным системам, включая сложные экономические системы.

3.2.2. Логика исторического развития в контексте принципа «золотого сечения». Логика взаимодействия частного и государственного секторов экономики в общем виде такова. Отклонение фактического размера госсектора от двух «золотых» точек внутри «золотой полосы» [x_{\min} , x_{\max}] приводит к нарастанию экономических проблем, но эти проблемы, как правило, не являются фатальными и не приводят к самоуничтожению страны и государства. Отклонение же фактического размера госсектора от двух «золотых точек» вовне, т.е. за пределы «золотой полосы», приводит к такому нарастанию социально-экономических проблем, что они могут перерасти в саморазрушение хозяйственной системы. Причем в случае слишком маленького госсектора ($x < x_{\min}$) гибель страны возникает из-за слабости самого государства и происходит, как правило, в форме дезорганизации хозяйственной жизни и завоевания страны другими народами. В слу-

¹ Множество приложений концепции «золотого сечения» приводится в работе: Стахов А., Слу-

чае же слишком большого госсектора ($x > x_{\max}$) гибель страны возникает из-за слабости частного товаропроизводителя, разрушения экономических стимулов к производительному труду и происходит, как правило, в форме угасания хозяйственной активности и внутреннего «самораспада». Конечный результат и в том, и в другом случае один и тот же.

Схематично существующая дихотомия режимов функционирования социумов изображена на рис.4. Попадание за полосу устойчивого развития увеличивает риск разрушения государства. По своему глубинному смыслу рис.4 органично связан с рис.2. Совмещение этих рисунков говорит о том, что большинство государств мира прошли «левую» зону риска, когда размеры госсектора были небольшими и не обеспечивали устойчивого цивилизационного развития. Не исключено, что именно с недоразвитостью государств и соответствующих им государственных секторов связано большое количество войн и вооруженных конфликтов, которые имели место в период вековой тенденции увеличения госсектора. Создание мировой системы социализма с ее последующим крушением продемонстрировало, что выход в «правую» зону риска ведет к не менее катастрофичным процессам. Сейчас «золотая» зона устойчивости ощущается значительно лучше, чем раньше и выход за ее пределы для всех стран сопряжен с большими экономическими проблемами.

Эмпирические наблюдения за различными государствами показывают, что те из них, которые успешно функционируют, как правило, используют технологию «золотого сечения». Так, в развитых странах мира распределение доли собственности между государством и частным бизнесом происходит в соответствии с «золотой пропорцией» в зависимости от принятой модели экономического развития: либо 62 и 38%, либо наоборот – 38 и 62%. Например, в Швеции, где реализована специфическая модель капиталистического социализма, доля государственной собственности близка к 60%, а частной собственности – к 40%. В Японии, Германии, Ве-

ликобритании, Франции и США, где реализована классическая модель капитализма, доля государственной собственности приближается к 40%, а частной собственности – к 60%. В большинстве стран мира ресурсы и доходы между частным и государственным секторами распределяются также по правилу «золотой пропорции» – 62 и 38%.

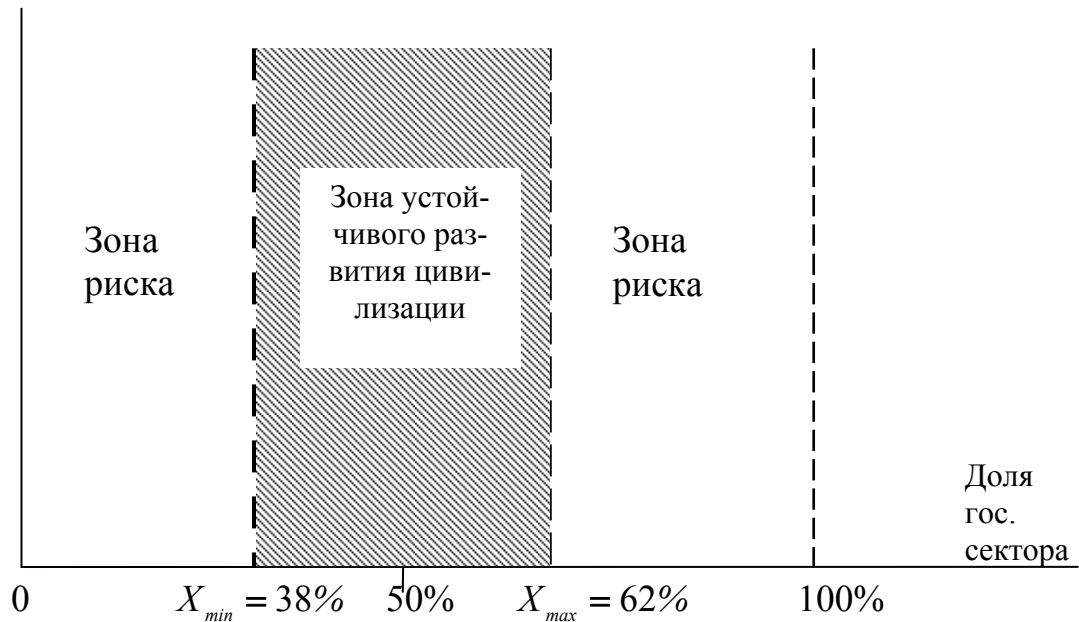


Рис.4. Дихотомия структурных зон экономики.

Таким образом, историческая закономерность падения цивилизаций в результате непомерного расширения госсектора и общесистемное правило «золотого сечения» довольно хорошо согласуются и дают целостную картину механизма цивилизационных пульсаций. Подобное гармоничное соединение эмпирических и теоретических аспектов функционирования человеческих сообществ встречается довольно редко и само по себе может служить аргументом в пользу гипотезы об определяющей роли госсектора в истории цивилизаций. Более того, правило «золотого сечения» применительно к государственному и частному секторам раскрывает глубинные причины и механизм разрушения человеческих культур. Данная трактовка

событий позволяет глубже понять движущие силы и направленность глобальных исторических процессов.

3.2.3. Показатель цивилизационного напряжения и его количественная оценка. Принцип «золотого сечения» имеет практическое значение в смысле уяснения тех ошибок, которые допускают правительства разных стран при разработке государственной экономической политики и стратегии формирования госсектора. Для «оцифровывания» регулятивных проблем иногда используется специальный макроэкономический индикатор, который оценивает то, насколько далеко в ту или иную сторону отклонилась страна от «золотой» пропорции. При этом логика конструируемого показателя в общих чертах такова.

Отклонение исследуемого параметра x от «золотой» границы внутрь «золотой полосы» ведет к возникновению некоторого *положительного напряжения* в экономической системе; отклонение параметра от «золотой» границы за пределы «золотой полосы» ведет к возникновению *отрицательного напряжения*. Наличие значительного положительного напряжения свидетельствует о допустимости, но неэффективности сформированной экономической модели государства, в то время как даже незначительное отрицательное напряжение свидетельствует о недопустимости и опасности дальнейшего существования выбранной модели развития страны. Учитывая, что отклонение внутрь «золотой полосы» может происходить от одного из двух «золотых» сечений, то степень этого отклонения должна браться минимальной из этих двух расхождений.

В соответствии с данной логикой показатель отклонения фактической структуры экономики от своей «золотой» пропорции (E) принимает следующий вид:

$$\begin{cases} E = x - x_{MIN}, & \text{если } x \leq 50 \\ E = x_{MAX} - x, & \text{если } x > 50 \end{cases} \quad (29)$$

В такой форме индикатор (29) фиксирует степень цивилизационной напряженности выбранной модели госсектора. Если $E > 0$, то можно конста-

тировать текущие (тактические) проблемы в формировании двухсекторной модели национальной экономики; если же $E < 0$, то имеют место глобальные (стратегические) просчеты.

Одним из показателей, характеризующих масштабы госсектора, является доля государственных расходов в ВВП, т.к. государственные расходы, как правило, идут на поддержание именно госсектора. Следовательно, к нему может быть применено правило «золотого сечения». Результаты иллюстративных расчетов показателя (29) (E^*), где в качестве x фигурирует доля государственных расходов в ВВП, приведены в табл.17.

Таблица 17.

Экономические параметры основных стран мира.

Страна	Доля государственных расходов в ВВП в 1996 г., %	Уровень цивилизационной напряженности бюджетных расходов (E^*), п.п.	Доля государственных доходов в ВВП в 2001-2004 гг., %	Уровень цивилизационной напряженности бюджетных доходов (E^{**}), п.п.
Австралия	36,0	-2,0	36,2	-1,8
Австрия	52,0	+10,0	51,3	+10,7
Франция	55,0	+7,0	51,1	+10,9
Германия	49,0	+11,0	45,7	+7,7
Италия	53,0	+9,0	45,2	+7,2
Япония	36,0	-2,0	31,4	-6,6
Норвегия	49,0	+11,0	Н/д	Н/д
Швеция	64,0	-2,0	60,2	+1,8
Швейцария	39,0	+1,0	Н/д	Н/д
Великобритания	43,0	+5,0	40,3	+2,3
США	32,0	-6,0	33,0	-5,0
Россия	30,4	-7,6	31,9	-6,1

Данные табл.17 показывают, что к концу 20-го века в зоне риска находились такие страны, как Австралия, Япония, Швеция, США и Россия. Причем если Швеция рисковала из-за слишком громоздкого госсектора в соответствии с классической схемой гибели древних цивилизаций, то Австралия, Япония, США и Россия рисковали из-за чрезмерного уменьшения

госсектора. При этом Австралия, Япония и Швеция имели небольшой по абсолютной величине показатель цивилизационного напряжения (2 процентных пункта), в то время как США и Россия довольно далеко зашли в опасную зону (6 процентных пунктов и выше). Данный факт говорит о том, что в то время именно США и Россия функционировали в режиме «цивилизационного перенапряжения». При этом Россия являлась явным претендентом на цивилизационный «раскол», т.к. ее показатель E^* был выше, чем у всех прочих стран (табл.17). Можно добавить, что в 1999 г. индикатор E^* для нее составлял величину в $-11,6\%$, которая может квалифицироваться как запредельная. Это означает, что в этот период Россия находилась на грани гибели своей цивилизационной идентичности. В настоящее время цивилизационный кризис в России продолжается, хотя и не в такой острой форме.

Цифровые значения показателя (29) относительно доли государственных доходов E^{**} за первые годы 21-го века подтверждают сделанные выводы с той лишь разницей, что помимо России и США в число рискованных государств попала и Япония (табл.17). Похоже, что эти страны действительно функционируют в режиме серьезного цивилизационного перенапряжения.

Количественная оценка показателя цивилизационной напряженности позволяет установить интересную закономерность: по-настоящему устойчивая модель государственного сектора экономики характерна в основном только для европейских стран; азиатские страны-лидеры (Япония), страны Нового Света (США), евразийские государства (Россия) и изолированные континенты (Австралия) имеют менее гармоничные значения показателя (29). По-видимому, данный факт связан с более длительной историей Европы и противостоянием ей неевропейской модели развития. В дальнейшем «молодые» страны могут перенять европейскую модель, а могут отказаться от нее. Могут отказаться от нее и многие европейские страны, однако в настоящее время цивилизационный баланс сил именно таков.

Важной характеристикой России является тот факт, что она постоянно впадает в своеобразные «цивилизационные крайности». Так, еще в 1990 г., накануне распада СССР, доля занятых в государственном секторе России составляла 82,6%, что соответствовало «левому» показателю отрицательной цивилизационной напряженности –20,6%. Неудивительно, что при таком структурном дисбалансе Советский Союз развалился. Однако пришедшая на его место «новая» Россия в своем стремлении уйти в зону устойчивого развития явно переборщила и снова вошла в зону риска, но с другой, с «правой» стороны. Таким образом, если в советское время страна сильно отклонилась вправо от правого «золотого сечения» (правая зона риска на рис.4), то сейчас она довольно сильно отклоняется влево от левого «золотого сечения» (левая зона риска на рис.4). Подобные перекосы в развитии нуждаются в серьезной корректировке.

Представленный показатель (29) предназначен для использования в качестве инструмента оперативной диагностики серьезности структурных проблем в национальной экономике и наличия цивилизационных коллизий в обществе. При этом его глубинный смысл заключается в определении *эффективности* построенной модели госсектора с точки зрения его масштабов. Однако еще раз подчеркнем, что применение данного инструмента диагностики имеет смысл лишь для бюджетных показателей, требует большой осторожности и ни в коем случае не может абсолютизироваться.

3.3. РАВНОВЕСНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

С принципом «золотого сечения» органично связана концепция равновесной эффективности госсектора. В соответствии с ней имеется некая равновесная структура национальной экономики, при которой взаимодействие между государственным и частным секторами оказывается достаточно эффективным, чтобы прекратить их дальнейшую борьбу за домини-

рование в экономике. Данная концепция базируется на аппарате теории динамических систем и в последнее время находит свое эмпирическое подтверждение.

3.3.1. Модель цикла реструктуризации национальной экономики.

Национальная экономика имеет изменчивую секторальную структуру. Одной из целей регулирования относительных масштабов государственного и частного секторов является определение того идеального структурного состояния, к которому следует стремиться. Для решения этой задачи используются разные методы и модельные инструменты. К их числу относится теория динамических систем и, в частности, модели типа «хищник-жертва», посредством которых описывается взаимодействие двух секторов экономики: частного и государственного (см. главу 1). Как правило, один из секторов фигурирует в качестве хищника (агрессивный сектор, осуществляющий захват ресурсов другого сектора), а другой – в качестве жертвы (его ресурсы захватывает другой сектор). В настоящее время уже построены подобные модели для российской экономики, которые в целом себя хорошо зарекомендовали. Ниже проиллюстрируем на конкретном примере концепцию равновесной эффективности госсектора.

Практика моделирования взаимодействия государственного и частного секторов показала, что модифицированные модели «хищник-жертва» имеют статистические характеристики хуже, нежели ее классическая форма, которая может быть представлена в виде следующей системы дифференциальных уравнений:

$$\begin{cases} dX / dt = a + bX + cXY \\ dY / dt = a^* + b^*Y + c^*XY \end{cases} \quad (30)$$

где X – численность занятых в государственном секторе экономики; Y – численность занятых в негосударственном секторе экономики; t – время; a , b , c , a^* , b^* и c^* – параметры модели, подлежащие статистической оценке.

Модель (30) описывает взаимообусловленное развитие двух секторов: частного и государственного. Иными словами, состояние одного сектора

зависит не только от него самого, но и от состояния другого сектора. Учитывая, что в модели (30) изучается динамика численности занятых, то и сама модель описывает конкуренцию двух секторов на рынке труда. Увеличение работников в одном секторе в значительной степени зависит от того, сколько он сможет «отнять» работников у другого сектора. В этом состоит эффект межсекторальной конкуренции и экономической борьбы.

«Оцифровывание» модели (30) на основе официальных данных за 1990-2004 гг. позволяет получить следующие эконометрические зависимости:

$$\Delta X = 33.47 - 0.15 X - 0.03 XY . \quad (31)$$

(6.78) (-3.51) (-5.99)

$N = 14$; $R^2=0,88$; $F=39,24$; $DW=2,11$.

$$\Delta Y = - 20.32 - 0.14 Y + 0.03 XY . \quad (32)$$

(-3.08) (2.29) (4.99)

$N = 14$; $R^2 = 0,79$; $F=20,51$; $DW=1,88$.

где R^2 – коэффициент детерминации; F – расчетное значение F-статистики; DW – коэффициент Дарбина-Уотсона, N – число наблюдений; под коэффициентами регрессий в скобках указаны значения их t-статистик.

Анализ статистических характеристик регрессионных моделей (31) и (32) свидетельствует о том, что все они проходят необходимые статистические тесты. Следовательно, построенные модели могут считаться вполне работоспособными и использоваться не только в аналитических, но и в прогнозных целях.

При анализе знаков параметров моделей (31) и (32) обращает на себя внимание тот факт, что $c = -c^*$. Учитывая, что произведение XY представляет собой величину потенциальных взаимодействий между работниками двух секторов, эффект $c = -c^*$ можно проинтерпретировать в терминах математической теории борьбы за выживание. Так, чем больше «столкновений» между работниками двух секторов, тем выгоднее это частному сектору и тем тяжелее это для государственного сектора. Иными словами, расширяющиеся контакты между представителями двух секторов работают в

пользу частного сектора и против государственного сектора. Такое положение дел, как правило, связано с большей финансовой привлекательностью частного сектора экономики по сравнению с государственными предприятиями. При расширении контактов между представителями двух секторов происходит ускоренная «утечка» информации из частного сектора о его преимуществах, что и инициирует миграцию работников из государственных структур в частные. В этом смысле частный сектор выступает в качестве хищника, поглощающего «чужие» кадры, а государственный сектор – в качестве жертвы, теряющей в процессе секторальной конкуренции «своих» работников.

3.3.2. Двойственность структурного равновесия на рынке труда.

Важной особенностью модели (30) является то, что она воспроизводит функционирование системы, находящейся в режиме постоянного изменения. Однако для нее характерны так называемые точки покоя (равновесия) X^* и Y^* , когда изменения прекращаются и система «замирает» в некоем состоянии. Равновесные точки вычисляются, исходя из условий $dX/dt=0$ и $dY/dt=0$. Для модели (30) имеются две точки равновесия, определяемые по следующим формулам:

$$X_{1,2} = \frac{-(ac^* + bb^* + ca^*) \pm \sqrt{(ac^* + bb^* + ca^*)^2 - 4abc^*b^*}}{2bc^*}, \quad (33)$$

$$Y_{1,2} = -\frac{a^*}{b^* + c^* X_{1,2}}. \quad (34)$$

С учетом эконометрических моделей (31) и (32) вычисления дают две пары точек равновесия: либо $\{X^*=13,14 \text{ млн. чел.}; Y^*=79,94 \text{ млн. чел.}\}$, либо $\{X^*=79,19 \text{ млн. чел.}, Y^*=9,09 \text{ млн. чел.}\}$. В первом случае процентное соотношение государственного (λ) и негосударственного ($\zeta=1-\lambda$) секторов составляет $\{\lambda=14,12\%; \zeta=85,88\%\}$, а во втором – $\{\lambda=89,70\%; \zeta=10,30\%\}$.

Таким образом, российская экономика, как оказывается, потенциально имеет два «предпочтительных» структурных состояния: первое – когда доминирует частный сектор, второе – когда доминирует государственный

сектор. Данный факт уже сам по себе чрезвычайно важен, так как отрицает примитивные представления о единственном оптимуме, к которому следует стремиться во что бы то ни стало. Напомним, что в соответствии с концепцией «золотого сечения» или «золотой пропорции» главные параметры экономической системы должны делиться между конкурирующими элементами по правилу «золотой пропорции» (см. параграф 3.2). Однако изучение эмпирического материала свидетельствует о том, что «золотые пропорции» имеют смысл лишь применительно к таким бюджетным показателям, как доля государственных расходов (доходов) в ВВП. Если же данный принцип распространить на другие показатели, например, на долю занятых в госсекторе или на долю добавленной стоимости госсектора, то обнаруживается его противоречие статистическим данным по подавляющему большинству развитых стран мира. Данный факт говорит о том, что принцип «золотого сечения» далеко не универсален и должен каким-то образом корректироваться применительно к различным экономическим агрегатам.

Выявленный на основе модели (30) факт двойственности структурного равновесия для российской экономики непосредственно стыкуется с идеологией «золотого сечения». Дело в том, что, как и утверждает принцип «золотого сечения», имеется два типа равновесной структуры занятости. Однако вопреки данному принципу равновесные точки на практике оказываются сдвинутыми относительно «золотых пропорций». Кроме того (и это следует подчеркнуть!), точки равновесия не являются полностью симметричными, как это предполагает принцип «золотого сечения». Их значения оказываются значительно ближе к краям полосы допустимых значений: $\{14,1\%;85,9\%\}$, $\{89,7\%;10,3\%\}$. Таким образом, динамическая модель (30) взаимодействия частного и государственного секторов экономики позволяет существенно уточнить принцип «золотого сечения» при его применении к рынку труда.

Применение модели (30) имеет важное методологическое и индикативное значение. Так, при формировании рациональной структуры нацио-

нальной экономики в разрезе частного и государственного секторов следует исходить из того факта, что возможны две альтернативы: когда доминирует частный сектор и когда доминирует государственный сектор. Причем, если при формировании бюджетной политики следует придерживаться «золотых пропорций», то при формировании макроэкономической структуры занятости целесообразно ориентироваться на пропорции, генерируемые моделью «хищник-жертва». Такие индикаторы могут использоваться при построении долгосрочных программ государственного регулирования.

3.3.3. Устойчивость структурного равновесия и секторальное трение. Факт неединственности структурного равновесия сам по себе подводит к вопросу о том, какое же из двух состояний равновесия является более предпочтительным. Для этого следует воспользоваться аппаратом теории динамических систем. Кратко поясним соответствующий алгоритм анализа.

Если систему (30) переписать в виде

$$\begin{cases} dX / dt = A(X, Y) \\ dY / dt = B(X, Y) \end{cases} \quad (35)$$

то для выяснения типа ее особых точек, то есть точек равновесия, следует вычислить определитель Якоби (якобиан) (J) по формуле:

$$J(X^*, Y^*) = \begin{vmatrix} \partial A / \partial X & \partial A / \partial Y \\ \partial B / \partial X & \partial B / \partial Y \end{vmatrix}. \quad (36)$$

Если $J < 0$, то точка покоя является седловой, то есть заведомо неустойчивой. Если $J > 0$, то точка покоя может быть либо центром, либо узлом, либо фокусом. Чтобы понять устойчива или неустойчива точка покоя при $J > 0$ достаточно вычислить величину дивергенции (D):

$$D(X^*, Y^*) = \partial A / \partial X + \partial B / \partial Y. \quad (37)$$

Если $D > 0$, то особая точка является неустойчивой, если $D < 0$, то она является устойчивой.

Для системы (30) якобиан (J) имеет следующий вид:

$$J = bb^* + bc^* X + cb^* Y. \quad (38)$$

Показатель дивергенции (D) применительно к системе (30) имеет вид:

$$D = b + b^* + cY + c^* X. \quad (39)$$

Значение выражения (38) для точки равновесия {14,1%;85,9%} является положительной величиной ($J=0,297>0$), а значение выражения (39) для нее отрицательно ($D=-2,294<0$), из чего вытекает, что данная точка является устойчивым равновесием (фокусом или узлом). Значение выражения (38) для точки равновесия {89,7%;10,3%} является отрицательной величиной ($J=-0,034<0$), а следовательно, данная точка является седловой и представляет собой неустойчивое равновесие.

Таким образом, равновесие, при котором доминирует государственный сектор, является принципиально неустойчивым, в то время как равновесие, при котором доминирует частный сектор, устойчиво. Тем самым можно говорить о преимуществе структуры экономики с главенствующим частным сектором. Если в национальной экономике сформируется равновесие {89,7%;10,3%}, то велика вероятность того, что начнут усиливаться деструктивные конкурентные процессы, влекущие систему в сторону альтернативного равновесия. Не исключен и другой ход событий, когда экономика «съедет» в состояние тотального обобществления производства с одним сектором – государственным. Если же в национальной экономике сформируется равновесие {14,1%;85,9%}, то, скорее всего, оно будет стабильным и продержится сколь угодно долго при отсутствии радикальных сдвигов в общественных отношениях.

Имеющиеся эмпирические данные свидетельствуют о том, что многие развитые страны функционируют в режиме, близком к равновесному. Разумеется, чтобы оценить равновесные точки для разных стран, для них следует строить свои собственные эконометрические модели по выше приведенной схеме.

Экономическая интерпретация точек равновесия связана с формированием конкурентного равновесия. Так, в процессе конкуренции один из этих секторов может чрезмерно разрастаться, в то время как другой – не-

обоснованно сжиматься. В такие моменты и тот, и другой сектора начинают работать в режиме более низкой эффективности, чем это в принципе возможно. Достижение же максимальной эффективности происходит тогда, когда обеспечивается состояние конкурентного равновесия между двумя секторами и затраты, связанные с секторальной конкуренцией минимизируются. Фактически в состояниях секторального равновесия все «секторальные трения» либо прекращаются, либо минимизируются. Отклонение от точек равновесия наоборот ведет к увеличению трения и возрастанию напряжения между частным и государственным секторами.

3.3.4. Показатель секторальной неравновесности экономики. Наличие точки устойчивого секторального равновесия имеет большое значение, так как эта точка может служить ориентиром того, в каком направлении следует реформировать национальную экономику. Отсюда естественным образом вытекает представление о том, что чем дальше экономика от своего устойчивого секторального равновесия, тем больше межсекторальное напряжение и тем хуже условия для реализации устойчивого экономического роста.

Данная логика позволяет сконструировать простой показатель секторальной неравновесности экономики (Q):

$$Q = \lambda - \lambda^*, \quad (40)$$

где λ – фактическая доля занятых в государственном секторе; λ^* – равновесная доля занятых в государственном секторе, вычисляемая на основе модели (30) и соответствующая точке устойчивого равновесия (X^*, Y^*). Если λ и λ^* вычисляются в процентах, то коэффициент Q измеряется в процентных пунктах.

В соответствии с логикой (40) движение структуры в сторону устойчивого равновесия является позитивной тенденцией в отличие от движения в противоположном направлении. Причем показатель Q может быть как положительным, так и отрицательным. Если фактическое значение структуры экономики находится между точками равновесия и колеблется внут-

при соответствующей зоны, то $Q > 0$ и такой ход событий является естественным. Если же значение λ выходит за пределы полосы, окаймляемой двумя точками равновесия, то $Q < 0$ и такой ход событий следует считать особо опасным, чреватым разрушением самой системы и сложившихся экономических отношений. При этом чем больше абсолютная величина коэффициента Q , тем дальше отстоит фактическая секторальная структура экономики от своего «идеала» и тем ниже секторальная эффективность национальной экономики. В данном случае логика показателя (40) практически полностью совпадает с логикой показателя цивилизационной напряженности (29) (см. параграф 3.2).

Учитывая, что для российской экономики точке устойчивого равновесия (X^*, Y^*) соответствует доля госсектора $\lambda^* = 14,1\%$, а в 2004 г. его фактическая доля (включая государственные и муниципальные предприятия) составляла $\lambda = 35,5\%$, то в данном году показатель секторальной неравновесности экономики составлял $Q = 21,4$ п.п. Данная величина является довольно большой и свидетельствует о том, что на нынешнем этапе Россия еще далека от идеального соотношения между государственным и частным секторами экономики.

При необходимости с помощью модели (30) можно оценить время, которое потребуется стране для построения равновесной структуры занятости. Таким образом, модели секторального взаимодействия типа «хищник-жертва» могут использоваться в целях прогнозирования и разработки долгосрочных программ реструктуризации национальной экономики.

3.4. БЮДЖЕТНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Как правило, функционирование госсектора тесно связано с бюджетным финансированием. Причем связь эта довольно сложная. Так, финансирование госсектора из бюджета идет одновременно с поступлением

средств от госсектора в бюджет. Кроме того, хорошее бюджетное финансирование госсектора создает предпосылки для его эффективной деятельности, в то время как плохое финансирование приводит к падению его экономической эффективности. Такие неоднозначные эффекты в различные периоды времени нуждаются в постоянных замерах и количественных оценках. Рассмотрим некоторые из существующих методических подходов к оценке бюджетной эффективности госсектора.

3.4.1. Насыщенность государственного сектора бюджетным финансированием. Опыт показывает, что при формировании агрегатов масштаба госсектора и масштаба его бюджетного финансирования просматриваются некие естественные пропорции, нарушение которых может привести к нарастанию экономических проблем как внутри госсектора, так и в масштабах всей национальной экономики. Увязка двух сторон в деятельности госсектора – его размера и обеспеченности бюджетными средствами – подводит к необходимости оценки бюджетоемкости госсектора.

В частном случае соизмерение двух названных явлений предполагает учет двух макроэкономических показателей: доли госсектора в общей занятости (z) и доли государственных расходов в ВВП (g). Отношение доли госрасходов к доле госсектора ($\Psi = g/z$) показывает обеспеченность госсектора бюджетными средствами, в связи с чем и сам показатель Ψ может восприниматься в качестве своеобразной бюджетоемкости госсектора.

Для иллюстрации работы показателя обеспеченности госсектора бюджетным финансированием в табл.18 приведены расчетные величины показателя Ψ для некоторых развитых стран мира.

Из табл.18 следует, что вековая тенденция в динамике показателя бюджетоемкости госсектора заключалась в его снижении во всех развитых странах мира. Именно ограниченность бюджетного финансирования выступает одним из главных ограничителей роста масштабов госсектора. При этом довольно четко просматривается нижний предел показателя бюджетоемкости госсектора – 1,5; ниже этой отметки бюджетоемкость госсекто-

ра падать не должна. В противном случае складывается режим постоянного недофинансирования госсектора, а сам госсектор становится неэффективным и нежизнеспособным. Из табл.19 видно, что в России показатель бюджетоемкости Ψ был не только значительно ниже значений аналогичного показателя в развитых странах мира, но и примерно вдвое ниже его предельно допустимого нижнего предела. Это говорит о том, что в России нормальные пропорции между двумя важнейшими экономическими агрегатами – долей госсектора в общей занятости и долей государственных расходов в ВВП – соблюдены не были, что и явилось одной из причин неудовлетворительной работы российского госсектора.

Таким образом, показатель Ψ позволяет определить некоторые основополагающие эмпирические ориентиры в финансировании госсектора, отклонение от которых чревато разрушением самого госсектора. При разработке политики развития госсектора и реструктуризации национальной экономики данный индикатор должен учитываться в первую очередь. Данный показатель может быть использован и при определении целевых установок в развитии системы бюджетного финансирования госсектора.

Таблица 18.

Параметр обеспеченности госсектора бюджетным финансированием.

Страны мира	Величина бюджетоемкости госсектора (Ψ)	
	1870 г.	1994-1996 гг.
Австралия	12,86	1,72
Австрия	5,26	2,32
Франция	5,20	2,22
Германия	8,33	3,25
Италия	5,38	3,27
Япония	9,00	5,22
Норвегия	2,72	1,60
Швеция	2,72	2,00
Швейцария	6,67	2,77
Великобритания	1,84	2,87
США	2,41	2,21

Обеспеченность госсектора России бюджетным финансированием.

Годы	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Величина бюджетоемкости госсектора (Ψ)	0,72	0,85	0,81	0,69	0,73

Важным методологическим моментом является тот факт, что показатель бюджетоемкости госсектора Ψ представляет собой своего рода связующий элемент между двумя подходами к эффективности: концепцией «золотого сечения» (параграф 3.2) и концепцией динамического равновесия (параграф 3.3). Для иллюстрации данной связи можно привести следующие выкладки. В соответствии с концепцией «золотого сечения» оптимальная доля государственных расходов в ВВП должна быть равна примерно 38%. В соответствии с концепцией динамического равновесия доля занятых в государственном секторе должна быть равна 14,1%. При таких пропорциях бюджетоемкость госсектора должна составлять величину $\Psi=2,7$. Данная величина совпадает со среднеарифметической величиной бюджетоемкости госсектора одиннадцати стран в 1994-1996 гг. (табл.18). Данные три цифры задают некие универсальные пропорции в национальной экономике.

Если исходить из того, что величина $\Psi^*=2,7$ является естественным нормативом бюджетоемкости госсектора, то в практических целях можно использовать относительный показатель выполнения данного норматива (Θ) как отклонение его фактической (Ψ) величины от нормативной (Ψ^*):

$$\Theta = (\Psi / \Psi^* - 1)100\% . \quad (41)$$

Если имеет место $\Theta < 0$, то это говорит о недофинансировании госсектора, если $\Theta > 0$, то о его избыточном финансировании.

В 2000 г. для России данный показатель составлял $\Theta = ((0,7 - 2,7) / 2,7)100 = -74,1\%$, что представляет огромную величину и свидетельствует о полной несбалансированности кадровой и финансовой политики в

отношении госсектора. Такого рода недофинансирование госсектора, как правило, чревато резким падением его экономической эффективности.

3.4.2. Валовая и чистая бюджетная эффективность государственного сектора. Общий вопрос, связанный с масштабами финансового «покрытия» госсектора, связан и с более частным вопросом о том, куда и кому именно направлять бюджетные деньги. Система управления государственным сектором должна быть организована таким образом, чтобы вовремя приостановить финансирование заведомо бесперспективных, хронически убыточных предприятий и организаций. Любая финансовая поддержка предприятий госсектора должна быть экономически оправданной.

Хрестоматийным примером «провалов» в бюджетном финансировании госсектора служит сопоставление деятельности двух французских автомобильных гигантов – «Рено» и «Пежо». Так, за период 1960-1980 гг. государственная компания «Рено» получила бюджетных дотаций на сумму в 5,8 млрд. фр., уплатив налогов на 1,7 млрд. фр. За это же самое время частная компания «Пежо» уплатила 11,0 млрд. фр. налогов, не получив из бюджета ничего. На данном примере можно хорошо проиллюстрировать два бюджетных показателя: валовой и чистый бюджетный эффекты. Под *валовым бюджетным эффектом* (Т) госсектора понимается сумма поступлений в бюджет. Для государственной компании «Рено» данный показатель составляет $T=1,7$ млрд. фр., в то время как для частной компании «Пежо» – $T=11,0$ млрд. фр. Под *чистым бюджетным эффектом* (N) госсектора понимается разница между поступлениями в бюджет (Т) и дотациями из бюджета (G): $N=T-G$. Для государственной компании «Рено» данный показатель составляет $N=1,7-5,8=-4,1$ млрд. фр., в то время как для частной компании «Пежо» – $N=11,0-0=11,0$ млрд. фр. Таким образом, чистый бюджетный эффект позволяет определить место госсектора и его отдельных сегментов в системе государственного финансирования. Если для компании «Рено» чистый эффект отрицателен ($N<0$), то для компании «Пежо» он положителен ($N>0$), что позволяет понять принципиальную

разницу в функционировании двух компаний с точки зрения бюджетного финансирования.

Показатели валового и чистого эффектов позволяют перейти к показателям валовой и чистой бюджетной эффективности. Для этого, как правило, используются следующие три показателя:

$$a = G / X \quad (42)$$

$$b = T / X \quad (43)$$

$$\Omega = b - a \quad (44)$$

где G – бюджетные средства, расходуемые на нужды государственного сектора; T – доходы бюджета, получаемые от деятельности госсектора; X – объем продукции государственного сектора в стоимостном выражении; a – бюджетная затратноёмкость (бюджетоемкость) госсектора; b – валовая бюджетная доходность госсектора; Ω – чистая бюджетная доходность госсектора.

Показатель a можно интерпретировать как бюджетную себестоимость государственного сектора, а b – как бюджетную выручку от госсектора. Учитывая, что коэффициент a показывает, сколько государственных финансов «съедает» единица выручки госсектора, а b – сколько она их дает, показатель Ω можно воспринимать в качестве коэффициента чистой бюджетной убыточности госсектора ($a > b$) или коэффициента чистой бюджетной прибыльности ($a < b$); при $a = b$ имеет место бюджетная самокупаемость госсектора.

Помимо таких общих характеристик бюджетной эффективности, как a , b и Ω , можно использовать их всевозможные частные эквиваленты, как, например: $a' = G' / X'$ и $b' = T' / X'$, где G' – сумма госзаказов, выделяемых государственному сектору; T' – доходы консолидированного бюджета, получаемые от деятельности предприятий госсектора, получающих госзаказы; X' – объем продукции предприятий госсектора, получающих госзаказы, в стоимостном выражении. Разумеется, возможны и другие вариации подобных индикаторов бюджетной эффективности.

3.4.3. Показатели бюджетной эффективности госсектора в системе регулирования его масштаба и структуры. Приведенные выше показатели бюджетной эффективности госсектора a , b и Ω могут быть использованы в качестве дополнительных макроэкономических индикаторов удовлетворительности (или неудовлетворительности) деятельности его предприятий. Например, если в их прошлой динамике имеют место сильные колебания, то это свидетельствует не только о неритмичности работы госсектора, но и о сбоях в системе его финансирования. Подобная информация может служить импульсом к пересмотру старых принципов и схем управления госсектором и формирования бюджета страны. Если же статистика фиксирует гладкие однонаправленные тенденции названных показателей, то это может служить исходной базой для их прогнозирования на базе простейшей экстраполяции.

Возможность прогнозирования показателей бюджетной эффективности раскрывает их глубинное значение, подразумевающее осуществление координации двух видов макроэкономической политики: бюджетной политики и политики развития госсектора. Это связано с тем, что прогнозирование бюджета и динамики госсектора должно вестись в едином методологическом и методическом ключе. Совершенно очевидно, что увязка прогнозных показателей бюджета страны и госсектора должна происходить на основе неких «связующих» параметров, в качестве которых и выступают показатели бюджетной эффективности госсектора a , b и Ω . Данный принцип можно сформулировать следующим образом: масштабы и структура госсектора зависят от масштаба, структуры и эффективности бюджетного финансирования. Одновременно с этим действует и обратный принцип: масштабы и структура бюджетного финансирования зависят от масштаба и структуры госсектора и от эффективности бюджетного финансирования. Таким образом, затратная часть бюджета оказывает непосредственное влияние на масштабы и структура госсектора, а последние оказывают непосредственное влияние на доходную часть бюджета.

Из сказанного вытекает, что разработка бюджетной политики и политики развития госсектора разрабатываются одновременно в рамках сложной итеративной процедуры увязки решений в рамках двух типов политики. Данная схема описывается следующими простыми соотношениями:

$$I = J(a_0 / a_{\text{ПРОГ}}), \quad (45)$$

$$H = I(b_{\text{ПРОГ}} / b_0), \quad (46)$$

где a_0 – отчетная бюджетная затратно-емкость (бюджетоемкость) госсектора; $a_{\text{ПРОГ}}$ – прогнозная бюджетная затратно-емкость (бюджетоемкость) госсектора; b_0 – отчетная валовая бюджетная доходность госсектора; $b_{\text{ПРОГ}}$ – прогнозная валовая бюджетная доходность госсектора; I – прогнозируемый темп роста объема продукции государственного сектора в стоимостном выражении; J – прогнозируемый темп роста расходов бюджета на нужды госсектора; H – прогнозируемый темп роста доходов бюджета от деятельности госсектора.

Информационной основой формул (45) и (46) являются отчетные и прогнозные параметры бюджетной эффективности. С их помощью определяются возможные темпы роста госсектора, а также доходов и расходов бюджета. В этом и состоит их индикативно-регулятивная функция.

3.5. ИНТЕГРАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

При разработке политики развития госсектора большое значение имеет учет его экономической эффективности. При этом эффективность госсектора сама по себе, как правило, не имеет особого значения; более глубокий смысл имеет именно сравнительная эффективность госсектора, то есть эффективность госсектора в сравнении с аналогичными показателями либо частного сектора, либо всей национальной экономики. В этом случае автоматически выявляется роль и место госсектора в самой экономике и

его роль и место по сравнению с частным сектором. Кроме того, существуют разные аспекты деятельности госсектора, которые подлежат экономической оценке. Очень часто все эти аспекты необходимо привести к какому-то единому знаменателю, чтобы было возможно сравнение деятельности государственного и частного секторов. Для этого в настоящее время используются разные аналитические инструменты, которые и будут рассмотрены ниже.

3.5.1. Конструкция показателя интегральной эффективности госсектора. Предприятия госсектора в своей деятельности используют разнообразные ресурсы. Соответственно необходимо вести учет эффективности использования этих ресурсов, так как в макроэкономическом анализе нельзя удовлетвориться только одним каким-то одним показателем. С другой стороны нельзя и слишком «распыляться» при учете разных факторов производственной деятельности, так как в этом случае картина функционирования госсектора может стать необозримой. Наиболее приемлемым вариантом решения данной проблемы является конструирование некоего интегрального показателя экономической эффективности, который мог бы дать компактную, но максимально полную информацию о состоянии госсектора.

В настоящее время в аналитической практике используется так называемый структурный показатель интегральной эффективности госсектора (E_i). Его формула для макроэкономического случая, когда рассматривается только два ресурса (труд и капитал), имеет вид:

$$E_i = [(x_i / x)100 + (y_i / y)100] / 2, \quad (47)$$

где $(x_i/x)100\%$ и $(y_i/y)100\%$ – *относительные* показатели производительности труда и фондоотдачи i -го сектора экономики; $x=Y/L$ – средняя по стране производительность труда; $y=Y/F$ – средняя по стране фондоотдача; $x_i=Y_i/L_i$ и $y_i=Y_i/F_i$ – производительность труда и фондоотдача i -го сектора экономики; i – индекс сектора экономики (например, государственный и частный сектора).

Показатель эффективности (47) обладает свойством «двойной сопоставимости». Так, с одной стороны, все сектора экономики могут сравниваться между собой по каждому из двух показателей, входящих в формулу (47), а с другой стороны, в рамках каждого сектора можно сопоставлять показатели относительной производительности труда и относительной фондоотдачи. Подобная сравнимость достигается благодаря тому, что рассматриваемые показатели выражены в «безликом» процентном выражении.

Конструкция относительных показателей эффективности, входящих в индикатор (47), автоматически предполагает их эталонное значение, равное 100%. Например, если относительная производительность труда госсектора больше 100%, то это означает отсутствие у него проблем с эффективностью использования живого труда; если же значение относительной производительности труда меньше 100%, то можно констатировать, что с точки зрения эффективности использования рабочей силы госсектор испытывает проблемы. Аналогичные рассуждения применимы и в отношении показателя относительной фондоотдачи.

Свойство взаимозаменяемости труда и капитала может приводить к тому, что конкретный сектор по показателю производительности труда может попасть в группу аутсайдеров, а по показателю фондоотдачи – в группу лидеров. Наличие подобных разнонаправленных тенденций в эффективности использования различных макрофакторов логичным образом требует перехода к интегральному показателю эффективности (47).

В формуле (47) показатели производительности труда и фондоотдачи усредняются для того, чтобы сохранить линию анализа относительно эталонной величины, равной 100%. Сама же процедура усреднения предполагает, что оба частных показателя эффективности абсолютно равноправны и поэтому им присваивается одинаковый вес – 0,5. Подобная процедура усреднения столь же правомерна, как и в случае оценки интегрального показателя масштаба госсектора по формулам (20)-(23) (параграф 2.3).

Идеологической основой построения структурного показателя (47) служит критерий экономической эффективности использования основных народнохозяйственных ресурсов. Данный принцип вытекает из генеральной цели развития любой страны – построения ресурсосберегающей экономики. В контексте такой постановки задачи основное внимание концентрируется на вопросе о целесообразности отвлечения слишком большой величины макроэкономических ресурсов на поддержание госсектора. Причем логика органов государственного регулирования масштабов и эффективности госсектора такова: если эффективность госсектора высокая, то его значительный размер можно считать оправданным; в противном случае госсектор представляет собой «проблемный» элемент национальной экономики, требующий секвестра (урезания масштаба деятельности и финансирования).

При необходимости макроэкономический индикатор (47) может быть обобщен на случай многих ресурсов и многих секторов с разбивкой на отрасли и регионы:

$$E_{ilk} = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m (P_{jilk} / P_j) 100, \quad (48)$$

где i – индекс экономического сектора (государственный, частный, муниципальный, смешанный и т.д.); j – индекс экономического ресурса (труд, основной капитал, сырье и материалы, энергия и т.п.); l – индекс отрасли (промышленность, транспорт, сельское хозяйство и т.п.); k – индекс региона (субъекта федерации, федерального округа и т.п.); P_j – эффективность использования j -ого ресурса в среднем по экономике; P_{jilk} – эффективность использования j -ого ресурса в k -ом регионе l -ой отрасли i -ого сектора экономики.

Алгоритм работы с показателем (48) такой же, как и с показателем (47).

3.5.2. Использование показателя интегральной эффективности госсектора в структурном анализе. Для иллюстрации работы показателя

(47) достаточно проанализировать данные табл.20, где представлены относительные показатели эффективности по отраслям госсектора российской промышленности за 2000 г. (под относительным показателем эффективности понимается показатель эффективности соответствующего сектора, деленный на среднеотраслевой показатель эффективности и выраженный в процентах).

Помимо общей картины показатель (47) позволяет выявить «узкие места» в национальной экономике и идентифицировать болевые точки.

Таблица 20.

Относительные показатели эффективности государственного сектора российской промышленности в 2000 г, %.

Отрасли промышленности	Относительная производительность труда	Относительная фондоотдача	Интегральная эффективность
Промышленность	67,8	84,9	76,3
в том числе:			
электроэнергетика	89,4	131,0	110,2
топливная	28,7	81,3	55,0
черная металлургия	45,6	66,7	56,1
цветная металлургия	93,4	57,4	75,4
химическая и нефтехимическая	55,2	59,3	57,2
машиностроение и металлообработка	96,3	101,5	98,9
лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	49,5	54,7	52,1
производство строительных материалов	72,9	66,2	69,5
стеклянная и фарфоро-фаянсовая	38,6	23,0	30,8
Легкая	79,0	87,5	83,3
Пищевая	71,0	53,2	62,1
Микробиологическая	96,6	81,5	89,1
Мукомольно-крупяная и комбикормовая	69,1	68,0	68,5
Медицинская	86,3	67,8	77,1
Полиграфическая	109,6	88,4	99,0

Проведенные расчеты позволяют утверждать, что на переломе веков по уровню экономической эффективности госсектор во всех отраслях российской промышленности уступал негосударственному сектору. Только в полиграфической промышленности производительность труда государственного сектора была выше, чем негосударственного. Аналогичным образом в электроэнергетике в госсекторе была выше фондоотдача. За исключением этих двух отраслевых «всплесков» эффективности по всем остальным позициям госсектор оказался неспособным к полноценной конкурентной борьбе с негосударственным сектором.

Таблица 21.

Относительные показатели эффективности негосударственных секторов России в промышленности в 2000 г, %.

Отрасли промышленности	Относительная производительность труда	Относительная фондоотдача	Интегральная эффективность
Промышленность	105,6	102,0	103,8
в том числе:			
электроэнергетика	101,2	97,6	99,4
Топливная	111,2	100,9	106,1
черная металлургия	103,3	101,4	102,3
цветная металлургия	101,3	115,9	108,6
химическая и нефтехимическая	107,6	106,4	107,0
машиностроение и металлообработка	101,0	99,6	100,3
лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	105,9	104,8	105,3
производство строительных материалов	101,7	102,4	102,0
Стекольная и фарфоро-фаянсовая	102,8	106,2	104,5
Легкая	101,4	100,7	101,1
Пищевая	103,0	106,6	104,8
Микробиологическая	102,4	117,9	110,2

мукомольно-крупяная и комбикормовая	106,7	107,1	106,9
Медицинская	103,1	109,8	106,4
Полиграфическая	91,2	117,0	104,1

Учитывая, что при сравнении производительности труда и фондоотдачи двух секторов могут наблюдаться разнонаправленные эффекты, для окончательной диагностики состояния дел следует перейти к интегральному показателю эффективности (47) (последний столбец в табл.20). Подобное усреднение приводит лишь к тому, что имевшееся преимущество госсектора полиграфической промышленности по линии производительности труда полностью подавляется негативным соотношением в фондоотдаче и в итоге госсектор данной отрасли также оказывается в качестве аутсайде-ра.

Для уяснения степени глубины кризиса госсектора целесообразно сравнить его показатели эффективности с аналогичными показателями для частного сектора (табл.21).

Из табл.20 и 21 видно, что по критерию интегрального показателя эффективности госсектор российской промышленности на рубеже веков уступал частному (негосударственному) сектору. Таким образом, структурный анализ с использованием индикатора (47) позволяет сделать вывод о том, что госсектор российской промышленности был неконкурентоспособен по сравнению с негосударственным сектором. Более детальный анализ позволяет выявить зоны промышленности, где проблемы с экономической эффективностью проявляются особенно остро. Например, интегральная эффективность госсектора стекольной и фарфоро-фаянсовой промышленности почти в 3,5 раза ниже, чем в негосударственном секторе. Идентификация такого сильного дисбаланса в секторальной эффективности может служить поводом к принятию решений о полной ликвидации государственного участия в данной отрасли.

3.5.3. Дивергенция и конвергенция интегральной эффективности государственного и частного секторов. Использование показателя интегральной эффективности (47) для государственного и частного секторов позволяет оценить существующий между этими секторами разрыв. Для этого можно воспользоваться коэффициентом секторальной дивергенции Ξ , который определяется следующим образом:

$$\Xi = E_p - E_s, \quad (49)$$

где E_s и E_p – интегральные показатели эффективности государственного и частного секторов соответственно.

Если $\Xi=0$, то два сектора равноэффективны; если $\Xi>0$, то частный сектор по показателю интегральной эффективности превосходит государственный сектор; если $\Xi<0$, то частный сектор по показателю интегральной эффективности уступает государственному сектору. Если же с течением времени коэффициент Ξ меняется, то это позволяет говорить о наличии тенденции секторальной дивергенции (конвергенции). Если абсолютная величина Ξ увеличивается ($d|\Xi|/dt > 0$), то имеет место дивергенция (расхождение) в эффективности двух секторов; если абсолютная величина Ξ уменьшается ($d|\Xi|/dt < 0$), то имеет место конвергенция (сближение) в секторальной эффективности.

Если использовать показатель (49) в усеченном виде для промышленного сегмента экономики, то можно получить интересный вывод, в соответствии с которым знак коэффициента Ξ в России перевернут относительно наблюдающейся картины в большинстве стран мира. Например, во Франции промышленный госсектор имеет производительность труда в 1,4 раза выше, чем частный сектор ($\Xi<0$), в то время как в России – в 1,6 раза ниже ($\Xi>0$). Следовательно, неудовлетворительные результаты работы отечественного госсектора лежат непосредственно в его специфической «российской модели», а не связаны с самим феноменом госсектора как таковым.

Помимо характера секторальных диспропорций в эффективности большое значение имеет сама величина этих диспропорций. Например, в России в 2000 г. имела место следующая картина: в топливной промышленности $\Xi=51,1$ п.п., в лесной – $\Xi=53,2$, в стекольной – $\Xi=73,7$. Такие значения следует квалифицировать как чрезвычайно высокие. Например, во Франции отношение производительности труда частного и государственного секторов в энергетике достигало 1,4, в то время как в российской топливной промышленности – 3,9, в лесной – 2,1 раза, в стекольной – 2,7 раза. Тем самым для российской экономики характерны сильные перепады в экономической эффективности двух секторов. Кроме того, само наличие таких перепадов говорит о том, что в России на протяжении длительного времени имела место дивергенция в эффективности двух секторов.

Наличие в экономике большой абсолютной величина показателя $\Xi > 0$ и его увеличение во времени говорят о необходимости пересмотра сложившейся модели госсектора.

3.5.4. Взаимосвязь масштабов и эффективности госсектора. Одним из измерителей эффективности госсектора может служить следующий показатель дисперсии его частных масштабных коэффициентов:

$$\xi = \frac{1}{5} \sum_{j=1}^5 |K_j / K - 1| \quad (50)$$

где K_1 – доля государственного сектора в общей численности занятых (в экономике, отрасли и т.п.); K_2 – доля государственного сектора в общем объеме основных фондов; K_3 – доля государственного сектора в валовом выпуске продукции; K_4 – доля государственного сектора в общей численности предприятий; K_5 – доля инвестиций в основные фонды (капиталовложения) государственного сектора в общем объеме инвестиций; K – средняя величина частных долевого показателей.

Так как частные масштабные коэффициенты госсектора непосредственно определяют его относительные показатели эффективности, то сильное расхождение в их величине свидетельствует о каком-то перенапряже-

нии в госсекторе, то есть по каким-то позициям его эффективность достаточно высока, а по каким-то – слишком низка. Поэтому чем меньше различаются масштабные показатели между собой, тем более однородна по уровню эффективности деятельность госсектора и, следовательно, тем более сбалансированной и равновесной является его внутренняя структура. При необходимости множество частных коэффициентов масштаба может увеличиваться или уменьшаться в зависимости от целей анализа и информационного обеспечения.

Следует иметь в виду, что показатель (50) напрямую не характеризует экономическую эффективность госсектора. Его суть такова, что он позволяет понять лишь степень скоординированности в использовании разных факторов производства госсектора. Например, в табл.20 электроэнергетика отличается низкой производительностью на фоне высокой фондоотдачи. Именно такие эффекты в развитии госсектора и улавливает показатель (50). Сказанное позволяет понять внутреннюю связь между двумя показателями: (47) и (50): если первый усредняет и нивелирует различия в эффективности разных факторов, то второй их четко фиксирует. Кроме того, при рассмотрении показателей (47) и (50) просматривается органичная связь между показателями масштаба и эффективности госсектора. Чтобы лучше понять данную связь, запишем интегральный показатель эффективности (47) для государственного (E_S) и частного (E_P) секторов с использованием масштабных коэффициентов:

$$E_S = \left(\frac{K_3}{K_1} + \frac{K_3}{K_2} \right) 50\%, \quad (51)$$

$$E_P = \left(\frac{1 - K_3}{1 - K_1} + \frac{1 - K_3}{1 - K_2} \right) 50\%. \quad (52)$$

При необходимости все показатели можно обобщить на любое число производственных факторов.

3.6. СТРУКТУРНО-ДИНАМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

В предыдущем параграфе рассматривались вопросы взаимной эффективности государственного и частного (негосударственного) секторов, а также связь между масштабом госсекторов и их эффективностью. Однако данные вопросы направлены на уяснение ситуации в данный конкретный момент времени, то есть ориентированы на исследование госсектора в статике. Между тем большое значение имеют сами изменения масштаба и эффективности госсектора во времени. Подобные изменения сказываются на эффективности всей национальной экономики и сами по себе могут быть желательными или, наоборот, нежелательными. Количественному измерению подобных эффектов и посвящен данный параграф.

3.6.1. Эффективность национальной экономики и структурные сдвиги. Государственный сектор сложным образом «вплетен» в паутину национальной экономики. Следовательно, любые изменения его эффективности и относительного масштаба влияют на эффективность всей национальной экономики. Логика такого влияния проста: если экономическая эффективность госсектора меньше, чем частного сектора, то увеличение его масштаба ведет к увеличению доли низкоэффективного элемента экономики и, следовательно, к уменьшению ее эффективности. И наоборот, если экономическая эффективность госсектора больше, чем частного сектора, то увеличение его масштаба ведет к увеличению доли высокоэффективного элемента экономики и, следовательно, к повышению ее эффективности. В свою очередь падение (рост) эффективности макроэкономики ведет к замедлению (ускорению) экономического роста в стране. Таким образом, изменение секторальной структуры экономики автоматически сказывается на ее совокупной эффективности.

Сказанное подводит к пониманию необходимости количественной оценки того, как (позитивно или негативно) влияет реструктуризация эко-

номики на ее экономическую эффективность и темпы экономического роста. Иными словами, нам надо понять, как влияет происходящее увеличение или уменьшение масштабов госсектора на динамичность развития всей экономики. Учитывая, что в данном случае речь идет о важнейшем макроэкономическом следствии динамики госсектора, то и количественные измерители данного процесса приобретают характер структурно-динамической эффективности.

Для конкретизации вводимых понятий рассмотрим два важнейших структурных тождества:

$$x = \sum_{i=1}^m x_i K_i, \quad (53)$$

$$y = \sum_{i=1}^m y_i R_i, \quad (54)$$

где x и y – средние по стране производительность труда и фондоотдача соответственно; x_i и y_i – производительность труда и фондоотдача i -го сектора экономики; i – индекс сектора экономики (например, государственный и частный сектора); m – число секторов в экономике; K_i – доля i -го сектора в общей численности занятых в экономике; R_i – доля i -го сектора в общем объеме основных фондов.

В левой части соотношений (53) и (54) фигурируют макроэкономические показатели эффективности труда и основного капитала, в правой – показатели эффективности труда и основного капитала соответствующих секторов, а также секторальные структуры труда и капитала, задаваемые векторами коэффициентов K_i и R_i соответственно. Таким образом, структурные тождества увязывают эффективность всей экономики с ее структурой и эффективностью ее отдельных элементов. Как и ранее, в формулах (53) и (54) учитываются только два макрофактора (труд и капитал), хотя при необходимости их можно рассмотреть сколько угодно.

Если рассматривать только два сектора экономики – государственный и негосударственный (частный) – и использовать прежние обозначения для

структурных коэффициентов, то соотношения (53) и (54) можно переписать в следующем виде:

$$x = x_s K_1 + x_p (1 - K_1), \quad (55)$$

$$y = y_s K_2 + y_p (1 - K_2), \quad (56)$$

где x_s и y_s – производительность труда и фондоотдача государственного сектора экономики; x_p и y_p – производительность труда и фондоотдача частного (негосударственного) сектора экономики; K_1 – доля государственного сектора в общей численности занятых; K_2 – доля государственного сектора в общем объеме основных фондов.

Тождества (53) и (54) можно «динамизировать» путем перехода к приростным величинам:

$$\Delta x = \sum_{i=1}^m x_i \Delta K_i + \sum_{i=1}^m K_i \Delta x_i, \quad (57)$$

$$\Delta y = \sum_{i=1}^m y_i \Delta R_i + \sum_{i=1}^m R_i \Delta y_i, \quad (58)$$

где через Δ обозначается прирост (как правило, годовой) соответствующих величин.

В левой части уравнений (57) и (58) фигурируют приросты производительности труда и фондоотдачи по стране в целом, а в правой – секторальные приросты производительности труда и фондоотдачи, а также сдвиги в структурных долях секторов. Вектор изменений структурных долей Δx_i и Δy_i называют *структурными сдвигами*, так как они фиксируют направление и интенсивность секторальной реструктуризации экономики. Таким образом, уравнения (57) и (58) по сути дела являются разложениями прироста экономической эффективности на внутрисекторальную и структурную (межсекторальную) составляющие. Следовательно, в такой форме секторальные сдвиги выступают в качестве непосредственного фактора динамики макроэкономической эффективности разных факторов и ресурсов.

3.6.2. Эффективность структурных и секторальных сдвигов. Для определенности в дальнейшем будем рассматривать сдвиги только в секторальной структуре занятости и соответствующее им соотношение (53).

Чтобы уйти от конкретных единиц измерения в (53), перейдем к относительным величинам, учитывая что $E_i = x_i/x$ – относительная производительность труда i -го сектора экономики. Тогда уравнение (57) примет следующий вид:

$$(\Delta x / x) = \sum_{i=1}^m E_i \Delta K_i + \sum_{i=1}^m (\Delta x_i / x_i) E_i K_i . \quad (59)$$

В такой форме (59) показывает разложение темпа прироста макроэкономической производительности труда за счет изменений производительности труда внутри секторов (второй компонент правой части уравнения) и за счет изменения самой секторальной структуры (первый компонент правой части уравнения). Отсюда вытекает довольно простая формальная классификация структурных (секторальных) сдвигов на эффективные, неэффективные и нейтральные. Если $\sum_{i=1}^m E_i \Delta K_i > 0$, то структурные (секторальные) сдвиги эффективны (оказывают позитивное влияние на макроэкономику); если $\sum_{i=1}^m E_i \Delta K_i < 0$, то структурные (секторальные) сдвиги неэффективны (оказывают негативное влияние на макроэкономику); если $\sum_{i=1}^m E_i \Delta K_i = 0$, то структурные (секторальные) сдвиги нейтральны (не оказывают никакого влияния на макроэкономику). В основе данной классификации лежит представление о характере оценки «вклада» изменения масштаба секторов экономики в темпы прироста производительности с точностью до знака.

Применительно к разложению (59), учитывающим сдвиги в секторальной структуре занятости, рассмотренная выше классификация может быть конкретизирована следующим образом: если $\sum_{i=1}^m E_i \Delta K_i > 0$, то секто-

ральные сдвиги являются трудосберегающими (экономящими труд); если $\sum_{i=1}^m E_i \Delta K_i < 0$, то секторальные сдвиги являются трудорасходующими (трудоемкими); если же $\sum_{i=1}^m E_i \Delta K_i = 0$, то секторальные сдвиги нейтральны.

Аналогичная классификация действует применительно к основному капиталу: капиталосберегающие, капиталоемкие и нейтральные секторальные сдвиги.

Для случая двухсекторной экономики, состоящей из государственного и негосударственного секторов, разложение (59) конкретизируется следующим образом:

$$\Delta x / x = (E_S - E_P) \Delta K_1 + [(\Delta x_S / x_S) E_S - (\Delta x_P / x_P) E_P] K_1 + (\Delta x_P / x_P) E_P. \quad (60)$$

Первый компонент правой части (60) представляет собой структурный (межсекторальный) эффект, а его знак определяет характер секторальных сдвигов. Логика здесь вырисовывается такая: если относительная производительность труда госсектора выше, чем частного сектора ($E_S - E_P > 0$), то рост масштабов госсектора ($\Delta K_1 > 0$) считается экономически оправданным (эффективным); если в этом случае госсектор сокращается ($\Delta K_1 < 0$), то данный факт считается экономически нецелесообразным (неэффективным). Соответственно, если относительная производительность труда госсектора ниже, чем частного сектора ($E_S - E_P < 0$), то рост масштабов госсектора ($\Delta K_1 > 0$) считается экономически нецелесообразным (неэффективным); если в этом случае госсектор сокращается ($\Delta K_1 < 0$), то данный факт считается экономически оправданным (эффективным). При $E_S = E_P$ секторальные сдвиги являются нейтральными и не влияют на макроэкономическую эффективность.

Таким образом, формулы (57)-(60) позволяют оценить эффект от раздувания или, наоборот, сжатия госсектора для динамики развития национальной экономики. Именно в этом смысле и правомерно говорить о структурно-динамической эффективности госсектора, ибо пульсации его

относительного масштаба могут как тормозить, так и ускорять экономическое развитие страны.

Для того, чтобы лучше проиллюстрировать методику разложения (60), рассмотрим численный пример, основывающийся на реальных данных о функционировании промышленного сектора. Так, в 2000 г. доля занятых в промышленном секторе России составляла 14,9%, которая в 2004 г. уменьшилась до 13,6%. При этом в 2000 г. относительная производительность труда госсектора составляла 67,8%, а в негосударственном секторе – 105,6%. В 2004 г. относительная производительность труда госсектора составляла уже 57,3%, а в негосударственном секторе – 106,7%. Чтобы оценить характер сдвигов в секторальной структуре занятости, необходимо выполнить следующие вычисления: $(0,678-0,105) \times (13,6-14,9) = 0,87\%$. Следовательно, за период 2000-2004 гг. сдвиг в секторальной структуре занятости в $-2,3\%$ привел к росту общей производительности труда в экономике на $0,9\%$. Таким образом, данные сдвиги носили трудосберегающий характер и повышали общую производительность труда российской экономики.

3.6.3. Взаимосвязь интегральной эффективности госсектора и эффективности секторальных сдвигов. Связь между относительной эффективностью госсектора и эффективностью секторальных сдвигов наиболее ярко просматривается в соотношении (60). Если воспользоваться введенным в предыдущем параграфе коэффициентом секторальной дивергенции Ξ применительно к производительности труда и обозначить его как Ξ_1 , то величина структурного эффекта примет простой вид: $\Xi_1 \Delta K_1$. Тем самым как характер, так и сила влияния секторальных сдвигов зависят от знака и величины коэффициента секторальной дивергенции Ξ . Отсюда хорошо прослеживается органическая связь между разными аспектами эффективности функционирования государственного сектора.

Аналогичные рассуждения характерны не только для секторальной структуры занятости, но и для секторальной структуры основных фондов.

И хотя простую формулу, связывающую интегральную эффективность госсектора и эффективность секторальных сдвигов получить нельзя, характер их связи совершенно очевиден. Здесь следует особо отметить тот факт, что между сдвигами в секторальных структурах занятости и основных фондов могут быть противоречия. Так, госсектор по сравнению с частным может быть более трудоемким, но менее фондоемким. Тогда увеличение его доли в занятости будет нежелательным и экономически неэффективным, тогда как увеличение его доли в основных фондах – целесообразным и экономически оправданным.

Учитывая абсолютную симметричность всех выкладок для производительности труда и фондоотдачи, и воспользовавшись коэффициентом секторальной дивергенции применительно к фондоотдаче Ξ_2 , величина эффекта от сдвигов в секторальной структуре фондов примет вид: $\Xi_2 \Delta K_2$. Хотя на практике это не всегда достижимо, следует стремиться к тому, чтобы выполнялись условия: $\Xi_1 \Delta K_1 > 0$ и $\Xi_2 \Delta K_2 > 0$. При возникновении разнонаправленных эффектов в секторальных структурах разных макроресурсов отдать предпочтение какому-либо из них на основе простых соображений нельзя. В этой точке анализа «включаются» текущие государственные приоритеты, которые с течением времени меняются.

Проблема нераспределенного остатка. Строго говоря, разложения (57) и (58) справедливы лишь в дифференциальной форме для мгновенных изменений переменных:

$$dx / dt = \sum_{i=1}^m x_i (dK_i / dt) + \sum_{i=1}^m K_i (dx_i / dt), \quad (61)$$

где t – время.

Однако в аналитической практике все расчеты проводятся для дискретных, а не для непрерывных величин. В этом случае, строго говоря, дифференциал не равен разности, то есть $dx \neq \Delta x$. Это означает, что соотношение (57) не совсем корректно, так как в нем отсутствует один элемент, с учетом которого оно выглядит следующим образом:

$$\Delta x = \sum_{i=1}^m x_i \Delta K_i + \sum_{i=1}^m K_i \Delta x_i + \sum_{i=1}^m \Delta K_i \Delta x_i. \quad (62)$$

Третий компонент правой части (62) называется *нераспределенным остатком* и показывает изменения агрегатной переменной за счет совместного (одновременного) изменения структуры экономики и внутрисекторальных показателей эффективности. Данный элемент не имеет прозрачной экономической интерпретации, так как не понятно, на какой собственно фактор следует «списать» его величину. Иногда делаются попытки разделить его величину между двумя основными группами факторов: структур-

ным и внутривидовым. Однако в любом случае данная проблема не имеет однозначного решения, в связи с чем на практике величиной нераспределенного остатка часто просто-напросто пренебрегают. Это оказывается вполне правомерным в связи с тем, что темпы прироста двух объясняющих факторов, переплетаясь между собой, дают пренебрежимо малую величину. Это хорошо видно из следующего соотношения:

$$\gamma = \sum_{i=1}^m (x_i K_i / x) (\alpha_i + \beta_i + \alpha_i \beta_i), \quad (63)$$

где α_i , β_i и γ – темпы прироста переменных K_i , x_i и x .

Перемножение темпов α_i и β_i , каждый из которых представляет собой малую величину, дает еще более малую величину, которой и пренебрегают в практических расчетах. Хотя такой подход считается приемлемым, следует иметь в виду, что он все-таки дает определенные погрешности.

3.6.4. Секторальные сдвиги как фактор экономического роста и объект регулирования. Помимо постоянных усилий по повышению экономической эффективности госсектора, государство осуществляет еще и действия по регулированию масштабов госсектора. Эти две задачи тесно связаны между собой, но не сводимы друг к другу. При проведении структурно-секторальной политики действует простое правило: доля низкоэффективного сектора должна сокращаться. Причем величина подобного сокращения должна быть как можно больше, чтобы обеспечить максимальный структурный эффект. Однако на практике этот принцип никогда не выполняется в чистом виде. Так, все время действуют многочисленные стратегические и социальные приоритеты, которые не позволяют сократить неэффективный госсектор. Кроме того, само сокращение госсектора чревато с большими издержками. И наконец, ситуация каждый год меняется и все количественные и качественные результаты требуется постоянно пересматривать. Например, госсектор в какой-то отрасли хозяйства, неэффективный в нынешнем году, может стать достаточно успешным в следующем году, что сделает активные усилия по его уменьшению в значительной мере бессмысленными. Поэтому поспешные и резкие воздействия на госсектор, как правило, редко бывают оправданными.

Сказанное предопределяет характер использования инструментария оценки структурно-динамической эффективности госсектора. Здесь следует выделить три важных момента.

1. Качественная диагностика секторальных сдвигов. Любой анализ динамики госсектора должен начинаться с определения величины структурных эффектов. Причем на начальном этапе необходимо получить выводы на качественном уровне, то есть ответить на вопрос: позитивно (положительный знак структурного эффекта) или негативно (отрицательный знак структурного эффекта) влияет динамика госсектора на производственную макроэкономику. Только уяснив характер влияния госсектора на всю национальную экономику, можно переходить к следующим этапам анализа.

2. Количественное соизмерение секторальных эффектов. На данном этапе необходимо определить «силу» позитивного или негативного воздействия процесса межсекторальной реструктуризации национальной экономики на параметры ее эффективности. Если зафиксировано негативное влияние динамики госсектора и это влияние значимо по сравнению с темпами прироста эффективности экономики, то это может служить сигналом к переосмыслению политики регулирования госсектора. Если же влияние динамики госсектора положительно или даже отрицательно, но незначительно, то это должно служить аргументом в пользу отказа от активных регулирующих действий в отношении секторальной реструктуризации национальной экономики.

3. Обеспечение оперативности аналитических расчетов. Важным моментом при исследовании секторальных сдвигов является их «скользящий» режим. Дело в том, что временной интервал, в течение которого происходит сдвиг, может быть слишком большим (например, 5 лет). Следствием этого, может быть слишком мощный структурный эффект, который не учитывает внутрисекторальные изменения, произошедшие внутри рассматриваемого временного отрезка. Иногда может быть обратная ситуация, когда за рассматриваемый период произошли разнонаправленные изменения, которые компенсировали друг друга и для анализа стали малоза-

метны. В этой связи структурный анализ должен быть ориентирован, как правило, на учет ежегодных изменений.

Следует иметь в виду, что воздействовать с большой точностью на изменение секторальной структуры экономики государство, как правило, не может. Хотя инструментов регулирования структуры экономики довольно много, включая прямые (административные) и косвенные (макроэкономические) методы, их результирующая плохо поддается прогнозированию. Поэтому и сама *структурная политика носит в основном качественный характер*, то есть подразумевает лишь самые общие структурные и секторальные ориентиры, не ставя перед регулирующими органами точных количественных задач.

3.7. ФИНАНСОВАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Одним из традиционных направлений анализа эффективности госсектора является анализ его чисто финансовой эффективности. Здесь можно выделить несколько разнородных аспектов, которые, тем не менее, внутренне связаны именно финансовой составляющей осуществляемой экономической оценки. Учитывая многоаспектность финансовой деятельности хозяйственных структур госсектора, можно рассмотреть несколько аспектов и его финансовой эффективности.

3.7.1. Прибыльность и убыточность государственного сектора.

Одним из самых главных признаков финансовой состоятельности как отдельных государственных предприятий, так и всего госсектора является понятие рентабельности. Как известно, рентабельность является неким базовым экономическим понятием, предполагающим экономическую оценку финансовых результатов. Сами же конкретные показатели такой оценки могут весьма разнообразными. Для примера укажем конкретный показатель вычисления рентабельности r :

$$r = \left(\frac{\pi}{x - \pi} \right) 100\% = \left(\frac{\pi / x}{1 - \pi / x} \right) 100\%, \quad (64)$$

где π – чистая прибыль (чистые убытки) предприятия (сектора); x – объем выручки предприятия (сектора).

В соответствии с логикой (64) «сухой» финансовый остаток деятельности предприятия (сектора) характеризуется показателем прибылей (убытков), а затраты представляют собой объем выручки за вычетом прибыли.

Использование показателя (64) позволяет сравнить эффективность госсектора во времени и в каждый конкретный момент по сравнению с другими секторами. Например, его величина для государственных крупных и средних промышленных предприятий России в 1993 г. составляла 24,4%, а для аналогичных предприятий частной формы собственности – 61,1%. Тем самым госсектор в начале экономических реформ значительно уступал частному сектору по основному показателю финансовой эффективности. Кроме того, данный показатель в 1996 г. составил 12,4% по сравнению с 24,4% в 1993 г. Тем самым рентабельность госсектора за указанные годы заметно снизилась.

Иногда используются похожие показатели рентабельности, носящие макроэкономический характер. Например, в Китае рассчитывается показатель доли убытков госсектора в валовом национальном продукте (ВНП), который представляет собой очередную модификацию показателя рентабельности. Так, величина убытков госсектора в 1990 г. в Китае составляла 5,3% ВНП, а в 1994 г. – 2,4%, что позволяет вскрыть тенденцию к самокупаемости китайского госсектора.

Роль показателя рентабельности госсектора связана с тем фактом, что сам факт убыточности или, наоборот, безубыточности работы госсектора имеет основополагающее значение для бюджета страны. Если прибыль отрицательна (убытки), то соответствующая нехватка средств должна быть погашена за счет средств бюджета. Если же прибыль положительна, то

часть этой прибыли, как правило, перечисляется в бюджет и служит дополнительным источником его наполнения.

3.7.2. Финансовая состоятельность государственного сектора. Помимо показателя рентабельности госсектора можно рассматривать и другие финансовые показатели его финансовой состоятельности. Одним из таких показателей, получивших в России широкое применение, может служить процент убыточных предприятий госсектора. Например, в 2004 г. доля прибыльных предприятий госсектора в России составляла 65,0%, а доля убыточных – 35,0%. В это же самое время в Дальневосточном федеральном округе данные показатели составляли 59,3 и 40,7%, а в Уральском федеральном округе – 69,6 и 30,4%. Уже только на основании данного показателя можно легко идентифицировать, в каких регионах госсектор находится в относительно хорошем состоянии, а в каких – в относительно плохом. Данный индикатор не дублирует показатель рентабельности, а эффективным образом дополняет его, чем и обусловлено их совместное использование.

Помимо финансовых показателей «прямого» действия, имеются и другие финансовые показатели, которые дают важную информацию о состоянии госсектора в сравнении с частным сектором. К их числу относятся объемы дебиторской и кредиторской задолженности. Любопытно, что в 2004 г. величина дебиторской задолженности госсектора была на 35,5% ниже величины его кредиторской задолженности. Тем самым госсектор выступал в качестве чистого должника, так его текущие долги превышали «чужие» текущие долги ему.

Уточняющими показателями служат доли просроченной задолженности госсектора в дебиторской и кредиторской задолженности. Так, в 2004 г. доля просроченной дебиторской задолженности госсектора составляла 19,9%, а доля просроченной кредиторской задолженности госсектора – 24,8%. Таким образом, по сравнению со своими контрагентами предприятия госсектора хуже выполняют свои финансовые обязательства.

В аналитической практике можно сконструировать множество финансовых показателей, которые будут фиксировать роль и место госсектора в национальной экономике. Однако их структура, целевая ориентация и алгоритм применения аналогичен рассмотренным выше показателям.

3.7.3. Ценовая конкурентоспособность государственного сектора.

Еще одним важным срезом деятельности госсектора является его ценовая конкурентоспособность. Здесь, как правило, выделяется два аспекта проблемы: цены на выпускаемую продукцию и оказываемые услуги; цены на используемые макрофакторы и, в частности, цены на труд (заработная плата).

Данные две стороны ценовой политики имеют асимметричную интерпретацию, в связи с чем они и рассматриваются отдельно. Так, если цены на продукцию госсектора выше цен на аналогичную продукцию частного сектора, то это говорит о низкой секторальной конкурентоспособности госсектора. Если же заработная плата сотрудников госсектора выше заработной платы аналогичных сотрудников частного сектора, то это говорит о высокой секторальной конкурентоспособности госсектора. Чтобы оценить уровень секторальной ценовой конкурентоспособности госсектора следует использовать следующие два показателя KP и KZ :

$$KP = (P_p / P_s - 1)100\% \quad (65)$$

$$KZ = (Z_s / Z_p - 1)100\% \quad (66)$$

где P_p – цена продукции частного сектора, которая трактуется как конкурентная цена производимой продукции; P_s – фактическая цена аналогичной продукции госсектора; Z_p – средняя заработная плата работников частного сектора, которая трактуется как конкурентная цена труда; Z_s – фактическая заработная плата работников госсектора.

Если коэффициенты (65) и (66) положительны, то госсектор обладает большей конкурентоспособностью, чем частный сектор; если же эти коэффициенты отрицательны, то госсектор по показателю ценовой конкурентоспособности уступает частному сектору. В этом случае показатели (65) и

(66) выступают в качестве относительных коэффициентов ценовой надбавки.

Среднемесячная заработная плата в российском госсекторе в 2004 г. составляла 7284,0 руб. по сравнению со средней величиной по экономике в 6739,5 руб. Следовательно, относительное преимущество госсектора в среднем по экономике составляет 8,1%. Аналогичный показатель для строительной отрасли составляет 30,3%, в то время как для финансового сектора он отрицателен и составляет цифру в –22,5%. Таким образом, по критерию заработной платы российский госсектор вполне конкурентоспособен, хотя в некоторых отраслях он и уступает частному сектору.

В отношении показателя (65) можно специально отметить, что он служит важным измерителем *общественных потерь* (потери возникают при отрицательном знаке показателя). Для примера укажем, что в США государственные проекты по строительству жилья в среднем на 20% дороже, чем частные, а общественная уборка мусора силами госсектора обходится на 50% дороже по сравнению с частными организациями. В России в Нижегородской области система государственных закупок на предметы государственной необходимости в начале 2000-х годов приводила к тому, что цены на них на 15-20% выше рыночных. В Великобритании в результате масштабной приватизации энергетических компаний розничная цена на электроэнергию за 1990-2000 гг. снизилась для домашних хозяйств на 22%, а для мелких промышленных потребителей – на 39%.

Таким образом, в ряде случаев, когда ценовая конкурентоспособность госсектора становится слишком низкой, правительство многих стран осуществляет политику сокращения госсектора с последующим улучшением ценовой ситуации на соответствующих рынках.