



СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
SIBERIAN FEDERAL UNIVERSITY



ТРАНСФОРМАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА
И ЭФФЕКТИВНОСТЬ
ЕГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
В НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

УДК 338.242
ББК 65.201
Т654

А в т о р ы: С. К. Демченко, А. В. Ревкуц, С. А. Жиронкин,
О. С. Демченко, М. С. Злотников

Р е ц е н з е н т ы:

М. А. о. Гасанов, доктор экономических наук, профессор отделения социально-гуманитарных наук Национального исследовательского Томского политехнического университета;

Л. А. Якимова, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного, муниципального управления и кадровой политики Красноярского государственного аграрного университета

Т654 **Трансформация государственного сектора и эффективность его функционирования в национальной экономике** : монография / С. К. Демченко, А. В. Ревкуц, С. А. Жиронкин [и др.]. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2019. – 136 с.
ISBN 978-5-7638-4114-5

Рассмотрены процессы трансформации государственного сектора, цели и задачи которых – рост доходов государства, сокращение государственных обязательств и расходов в отношении государственной собственности, повышение эффективности деятельности предприятий, привлечение частных инвестиционных ресурсов в развитие национальной экономики. Процессы трансформации государственного сектора представлены в контексте эффективности и качества его функционирования в национальной экономике.

Рекомендована широкому кругу научных работников и специалистов в области экономической теории, а также аспирантам и студентам экономических специальностей вузов.

Электронный вариант издания см.:
<http://catalog.sfu-kras.ru>

УДК 338.242
ББК 65.201

ISBN 978-5-7638-4114-5

© Сибирский федеральный
университет, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Г л а в а 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В ЭКОНОМИКЕ	7
1.1. Теоретические подходы к экономическому содержанию и функциональной роли государственного сектора в рыночной экономике.....	7
1.2. Сущность и структура государственного сектора	20
1.3. Проблемы взаимодействия государственного и частного сектора национальной экономики	29
Выводы по первой главе	43
Г л а в а 2. ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА И ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЕГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ.....	45
2.1. Процессы трансформации государственного сектора в национальной экономике: противоречия и проблемы..	45
2.2. Оценка масштабов государственного сектора в национальной экономике	59
2.3. Показатели эффективности функционирования государственного сектора и их динамика	65
Выводы по второй главе.....	72
Г л а в а 3. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА И ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЕГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ.....	73
3.1. Тенденции трансформации государственного сектора за счет изменения отношений и структуры собственности в национальной экономике	73
3.2. Критерии эффективности трансформации государственного сектора	89
3.3. Направления экономической политики государства, стимулирующие повышение эффективности функционирования государственного сектора.....	98
Выводы по третьей главе	104
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	106
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	109
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	123

ВВЕДЕНИЕ

В экономиках большинства стран тенденции трансформации государственного сектора наиболее ярко проявились в 70–90-х гг. прошлого века. В развитых государствах средняя доля государственного сектора в валовом национальном продукте в начале 1980-х гг. находилась на уровне около 9 %, в то время как в 2000 г. она снизилась до 5 % и меньше. В России этот показатель значительно выше. Несмотря на то что тенденции развития экономики страны сопровождаются существенным уменьшением количества государственных предприятий, доля государственного сектора в общем объеме валового внутреннего продукта (ВВП) России в 2016 г. превысила 65 %¹.

Для России преобразование форм собственности можно назвать одним из наиболее значимых институциональных преобразований экономики, в результате которого была устранена монополия государства на средства производства, после чего был сформирован негосударственный сектор экономики, который сегодня охватывает значительную часть российских организаций. Приватизационные сделки могут быть источником значительной доли доходов консолидированного бюджета при условии комплексного контроля над процессами преобразования государственной собственности.

Вместе с этим цели, которые были заявлены для приватизационных процессов, до настоящего времени не были достигнуты. На данный момент уровень корпоративного управления в нашей стране ниже, чем в развитых странах, эффективность деятельности государственного сектора также находится под сомнением, поскольку его влияние на рост национальной экономики чрезвычайно мало.

Недостаточная эффективность функционирования государственного сектора признается и на правительственном уровне, и в научной среде, поэтому трансформация собственности представляется неизбежной. Условием успешного проведения процессов преобразования является изучение влияния процессов трансформации форм собственности на рост национальной экономики и разработка методов и подходов повышения эффективности

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

данных процессов для достижения высоких результатов деятельности, наполнения бюджета государства.

Проблемам преобразования форм собственности в России и влияния данных процессов на динамику национальной экономики, изучению экономического содержания и функциональной роли государственного сектора в рыночной экономике посвящены труды основоположников классической политэкономии А. Смита, У. Петти, Д. Рикардо, Дж. С. Милля, представителей неоклассического и марксистского направлений: К. Маркса, Ф. Энгельса, П. Б. Струве, А. Маршалла, Дж. Хикса, Д. Родрика, Х. Гильденхауса и др.

В российской науке вопросы преобразования государственной собственности активно исследовали С. Ю. Глазьев, С. Г. Кара-Мурза, С. А. Батчиков, Т. Т. Авдеева, Д. В. Маловичко, О. В. Буреш, Д. Е. Бекбергенева, Е. Г. Казанцева, О. С. Макаренко, Д. В. Мельников, А. В. Миронцева, Р. Н. Миронцев, Д. М. Пожилов, В. М. Полтерович, Н. Г. Синяк, Д. В. Зинькина, А. Хабиб, Н. Шариф, О. С. Сухарев, С. А. Тертышный, Л. Н. Шереметьева и др.

Изучением эффективности функционирования государственного сектора занимались такие исследователи, как Э. В. Алехин, И. А. Атяшкин, Ф. Ф. Анюров, Е. В. Балацкий, С. В. Иванов, О. А. Кокорина, М. В. Курбатова, Е. С. Каган, А. А. Вшивкова, Д. А. Мещеряков, Ю. А. Подрезова, М. Е. Перепичка, З. А. Тунаева, О. В. Шерстобитова, В. А. Шумаев, А. В. Власов, С. Ю. Глазьев, В. А. Коньшев, Э. Б. Аткинсон, Дж. Э. Стиглиц, Р. Масгрейв, П. Масгрейв, С. А. Абрамов, В. Н. Островская, Т. Н. Митрахович, И. А. Морозова, А. С. Пугиев, С. Э. Акопов, Е. Г. Попкова, Р. С. Безлюдный, А. Н. Борисов, Д. В. Богданов, С. А. Волконская, С. К. Волков, Ю. И. Дубова, Т. А. Литвинова, Л. И. Кукаева, Л. С. Шаховская и др.

Наибольший вклад в изучение проблем эффективности предприятий частного сектора внесли Г. А. Агарков, В. В. Зыков, Е. М. Волюнкина, В. В. Иванов, Н. В. Осокина, Е. В. Слесаренко, Я. Ш. Паппэ, Н. С. Антоненко, М. В. Перко, О. Н. Чернышова, С. Г. Теракопов и др.

Высоко оценивая вклад всех исследователей в развитие указанного направления экономической науки, следует подчеркнуть, что на данный момент вопросы трансформации государственного сектора за счет изменения отношений и структуры собственности обычно ограничиваются изучением отдельных аспектов, не затрагивая особенности влияния на национальную экономику России проводимых приватизационных процессов, что представляется весьма актуальным. Незаработанность, дискуссионность, актуальность многих теоретико-методических положений и их практическая значимость определили выбор цели исследования.

Цель монографического исследования заключается в теоретическом обосновании положений и содержания процесса трансформации государственного сектора и разработке методических аспектов совершенствования оценки эффективности его функционирования в национальной экономике.

Задачи исследования:

- Дополнить классификацию теоретических подходов к экономическому содержанию и функциональной роли государственного сектора в рыночной экономике.

- Расширить понятие «эффективность государственного сектора» на основе анализа теоретических концепций определения данной категории.

- Обосновать систему показателей оценки эффективности функционирования государственного сектора.

- Выделить этапы трансформации государственного сектора, мероприятия по поддержке трансформационных процессов и условия их проведения.

- Провести сравнительный анализ эффективности функционирования предприятий государственного и частного сектора на современном этапе развития.

- Усовершенствовать методику оценки эффективности функционирования государственного сектора.

- Апробировать методику оценки эффективности функционирования государственного сектора, формирующегося под влиянием трансформационных процессов, и выявить направления повышения эффективности его функционирования.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В ЭКОНОМИКЕ

1.1. Теоретические подходы к экономическому содержанию и функциональной роли государственного сектора в рыночной экономике

Экономическое содержание и функциональная роль государственного сектора в рыночной экономике представляют собой предмет научных дискуссий на протяжении всего существования экономической науки. После 1990 г. возникла концепция свободных рыночных фундаменталистов, отрицающих значимость государственного регулирования рынка, несмотря на это роль государства в экономическом развитии по-прежнему остается центральной во всем мире. Концепции в отношении его роли развивались в течение длительного периода, особенно после Второй мировой войны, начиная с дихотомии между государством и рынком, характеризующейся мнениями, согласно которым государство господствовало в экономике до периодов, когда было установлено превосходство рынка, а затем – когда эти два элемента были признаны важными в равной степени.

Как заметил Родрик²: «Первая половина XX века и, в частности, межвоенный период, были свидетелями выхода из рынков, с фашизмом, марксизмом и кейнсианством, каждый из которых вносил свои четкие представления о том, почему государству необходимо вмешаться в порядок для достижения желаемых экономических результатов». По мнению ученого, три десятилетия после окончания Второй мировой войны были несколько аномальными в том, что среди капиталистических стран, по крайней мере, появился общий консенсус в пользу гибридного набора идей – кейнсианского государства и государства всеобщего благосостояния, многосторонней свободной торговли за рубежом. Рынок в то время подтвердил свое первенство консервативной революцией 1980-х гг. Эти изменяющиеся роли государства оказали влияние на развивающиеся страны.

² Rodrik D. Globalization, social conflict and economic growth // International Political Economy John F. Kennedy School Of Government Harvard University. – 1997. – 21 p.

Для многих новых независимых развивающихся стран в 1950-х и 1960-х гг. считалось, что государство является ключевым агентом экономического развития, а не рыночные силы, заложенные в невидимой руке Адама Смита. Очевидное отсутствие экономического успеха во многих странах Латинской Америки и в Африке, наряду с развалом Советского Союза, 1980-е и 1990-е гг. стали причинами общего сдвига как ученых, так и политиков в пользу рыночной экономики. Однако эта позиция также находила много противников.

Проблемы выхода на рынок, асимметрия информации и отсутствие некоторых рынков в национальной экономике по-прежнему широко распространены во многих странах (Sentsho, 2001). Таким образом, вместо общего отказа от значимой роли государства в экономическом развитии актуальный вопрос заключается в следующем: каковы надлежащий характер и масштабы государственного вмешательства, желательного для экономического развития?

Можно выделить два основных взгляда на роль государства в экономическом развитии:

Первое мнение касается «стимулирующей роли», которую государство способно играть в экономическом развитии страны.

Второе мнение связано с ролью «директивного интервенциониста» государства.

Демократическое государство представляет собой государство, чья идеология основана, в частности, на взглядах неоклассических экономистов, которые считают, что, когда отдельным лицам и фирмам разрешено свободно работать в экономике, характеризующейся совершенной конкуренцией, «невидимая рука» рынка способна оптимально распределить ресурсы страны. Вместе с тем предполагается, что рынок может достичь оптимального социального благосостояния, поскольку отдельные лица и организации максимизируют свои собственные интересы (прибыли), они непреднамеренно максимизируют социальное благосостояние (посредством, в частности, обеспечения занятости и налогов для финансирования социальных услуг). Учитывая, что это подразумевает эффективное функционирование рыночного механизма, государственное вмешательство в экономику рассматривается как неэффективное не только из-за бюрократических аспектов его действия, но и из-за его тенденции искажать рыночные цены и вызывать нерациональное использование дефицитных экономических ресурсов. Поэтому с этой точки зрения должны быть «отказ» и «отступление» государства в экономических делах (Sentsho, 2001).

Экономисты склонны скептически относиться к заявлениям политиков о возможности контролировать экономику для улучшения общественного развития. Конечно, по сравнению с учеными в сфере социальных наук,

таких как социология или политология, не говоря уже о гуманитарных науках, таких как история, философия или литература, это можно признать верным утверждением. Но многие экономисты отрицают это, делая акцент на возможный дефицит, связанный с редкостью ресурсов и ограниченной рациональностью человека. Так, например, Людвиг фон Мизес отметил, что «экономика как таковая является вызовом тщеславию тех, кто находится у власти»³.

Скептицизм экономистов в отношении политического контроля над экономикой не обязательно должен переходить в точку зрения о полностью свободной рыночной экономике. Действительно, практически все современные экономисты видят, что некоторые рынки становятся независимыми и незаменимыми. Традиционное мнение – что без сильного государства экономика будет страдать не только от рыночных неудач, но, что еще более серьезно, из-за личной и имущественной неуверенности. Эта вера в необходимость государства для продуктивной экономической деятельности не свойственна современным экономистам. Она так же стара, как и сама экономика. Как сказал Адам Смит («Богатство народов», т. II): только под прикрытием гражданского магистрата владелец этого ценного имущества, приобретенный труд многих лет или, возможно, многих последовательных поколений, может спать одну ночь в безопасности. Он всегда окружен неизвестными врагами, которых, хотя он никогда их не провоцировал, он удовлетворить не может и от несправедливости которых он может быть защищен только могущественной армией гражданского магистрата, которая постоянно помогает наказывать их.

Таким образом, Смит говорит о том, что приобретение ценной и обширной собственности обязательно требует создания сильного гражданского правительства. То есть между экономистами существовала договоренность о наличии экономической роли государства, почти универсальное соглашение между экономистами прошлого и настоящего о том, что государство необходимо в какой-то мере для продуктивной экономики, оставляя место для дискуссий о характере или сфере этой деятельности.

Действия государственного сектора – это мероприятия, связанные с управлением государством с целью создания ценности для граждан, являющиеся средством выражения ценностей и предпочтений граждан, общин и общества в целом. Некоторые из этих ценностей и предпочтений постоянны, другие меняются по мере развития обществ. Периодически на передний план выходит один набор ценностей, и его энергия трансформирует роль правительства и практики государственного сектора. Гиль-

³ Блауг М. Мизес, Людвиг Е. фон // 100 великих экономистов после Кейнса. – СПб.: Экономикс. – 2009. – С. 196–199. – 384 с.

денхаус⁴ указывает на то, что роль государства основана на четырех идеологиях, а именно – на капитализме невмешательства, на социализме, на понятии государства социального благосостояния и на понятии государства экономического благосостояния.

Что касается теории невмешательства, главной целью государства является создание благоприятных условий для свободной конкуренции среди граждан. Правительство защищает своих граждан путем регулирования исполнения контрактов через суды, обеспечения безопасности отдельных лиц и их имущества, а также охраны границ от внешней агрессии. В этих рамках правительство содействует свободной и нерегулируемой конкуренции.

Социализм отличается от капитализма тем, что он не признает частную собственность и свободное предпринимательство. Социализм предусматривает перераспределение доходов и социальных пособий, таких как бесплатные медицинские услуги, социальные гранты, пенсии и бесплатное образование. Роль государства – контроль рынков, перераспределение доходов и предоставление социальных услуг для всех граждан.

Роль государства для социального обеспечения заключается в предоставлении минимальных стандартов для хорошей жизни своих граждан путем финансирования образования, пенсий, медицинского обслуживания, жилья и защиты от потери работы или бизнеса. Государство социального обеспечения создает благоприятные условия и равные возможности для хорошей жизни граждан.

Государство экономического благосостояния подчеркивает экономическое благосостояние личности и основано на демократических ценностях и свободном предпринимательстве с минимальным вмешательством государства в деятельность человека. Цель государства экономического благосостояния – создать среду, в которой человек может свободно развивать свое личное экономическое благосостояние, и это позволит ему заботиться о своем личном благополучии. Правительство регулирует отношения между отдельными лицами через независимую судебную систему, основанную на принципах общего права.

Политическая идеология всегда будет иметь решающее влияние на финансовую политику государства в его стремлении достичь конкретных целей и результатов. Это влияние может варьироваться от минимального, не вмешиваясь в жизнь граждан, до ситуации, когда государство отрицает возможность частной собственности и свободного предпринимательства. Из-за дисбаланса в обществе ни одна из этих крайностей не представляется

⁴ Gildenhuis. Ethics and the Public Sector: Speeches and Papers presented at the Second Winelands Conference held at the University of Stellenbosch, 1989.

возможной для государственного сектора в современном обществе. Существует постоянная потребность в равных возможностях для хорошей жизни, а также необходимость создания среды, в которой человек может свободно преследовать свою личную экономическую выгоду, поскольку это позволит ему повысить свое личное благосостояние.

Идеология социального обеспечения для создания хорошей жизни путем предоставления базовых услуг не обязательно конструктивна и развита по своему характеру; однако она налагает очень тяжелое бремя на доходы правительства, а именно налоги, полученные от граждан, которые могут внести свой вклад. Эта ситуация может преобразовывать товары и услуги в конечные результаты, но долгосрочный результат или воздействие могут быть подвергнуты сомнению.

Идеология экономического благосостояния для создания среды, в которой человек может свободно развиваться, предоставляя возможности для роста и оказания услуг посредством вмешательства правительства, ориентирована на результаты роста и долгосрочные последствия для повышения качества жизни. Такая ситуация, по-видимому, способствует созданию платформы роста производительности и применению соответствующей экономической политики в сфере трансформации государственного сектора.

Основной целью государства является содействие общему благосостоянию общества. Аристотель⁵ утверждал, что государство существует не только для того, чтобы сделать жизнь возможной, но и сделать жизнь хорошей. Основная роль государства – не только политическая, но и моральные обязательства перед своими гражданами по предоставлению услуг для обеспечения хорошей жизни.

Миннаар (2010) утверждает, что основная экономическая проблема дефицита является логической отправной точкой для анализа роли и функций правительства⁶. Из-за неограниченных человеческих потребностей и ограниченных ресурсов для удовлетворения этих потребностей основные условия для оптимального распределения благ рынком не полностью удовлетворяются, а производительные силы любого общества ограничены в их способности обеспечивать экономические блага как по количественным, так и по качественным показателям. Ограниченный доступ к ресурсам, располагаемым обществом, приводит к функции распределения или проблемам экономики. Безграничность человеческих потребностей наряду с ограниченностью ресурсов, которые необходимы для производства эко-

⁵ Аристотель. Политика. / Аристотель. Сочинения: в 4 т. Т. 4. – М.: Мысль. – 1983.

⁶ Minnaar F. Strategic and performance management in the public sector // South Africa: Van Schaik, 2010.

номических благ (в том числе нематериальных), способных удовлетворить эти потребности, требует распределения редких ресурсов по альтернативным направлениям использования.

Невозможно создать бесконечное или неограниченное количество экономических товаров. Когда некоторые товары производятся с ограниченными ресурсами, возможности для производства других товаров являются предрешенными. Таким образом, должна существовать экономическая система для определения структуры производства и решения вопроса о том, какие экономические товары должны производиться и в каких количествах. Часть функции распределения является дополнительным измерением институциональных средств, через которые обрабатываются решения о распределении.

Существуют два основных института для выполнения основных функций экономической системы. Частный сектор или рыночные институты в сфере управления бизнесом с коэффициентом прибыли в качестве основного критерия используют распределение ресурсов на основе взаимодействия спроса и предложения, а также ценового механизма. Участие государственного сектора или правительства в распределении осуществляется за счет поступлений и расходов правительственных бюджетов. Тем не менее ни одна экономика в мире не следует чисто рыночному или чисто государственному подходу к функциям распределения, вместо этого Самуэльсон утверждает, что каждая экономика в мире в той или иной степени «смешана»⁷. Соответственно, данная национальная экономика обычно может классифицироваться в зависимости от того, в какой степени она ориентирована на рынок или государственные средства распределения.

В данной работе исследуется распределение ресурсов общества, характеризующееся предпочтением рыночного подхода, действующего в смешанной экономической системе. Частный и государственный секторы смешанной экономики также определяют другие основные отрасли экономической деятельности. Они состоят из трех функций, а именно: функций распределения, стабилизации и экономического роста.

Во-первых, функция распределения связана с тем, как эффективный спрос на экономические товары делится на различные налоговые единицы общества, где эффективный спрос обусловлен структурой распределения доходов и богатства в частном секторе и структурой влияния политического голосования в государственном секторе.

Во-вторых, функция стабилизации связана с достижением экономики полного или высокоуровневого трудоустройства и использования капитала,

⁷ Самуэльсон Пол А. Экономика: учебник. В сокр. пер. с англ. – Севастополь: Ахтиар. – 1995. – 384 с.

ценовой стабильности и удовлетворительного баланса международных платежей, и, наконец, функция экономического роста относится к цели увеличения продуктивной ресурсной базы общества и соответствующих удовлетворительных темпов роста реального объема производства на душу населения в течение определенного периода времени.

Поскольку государственный сектор неизбежно будет влиять на эффективность национальной экономики с точки зрения этих экономических функций, разумно предположить, что общество захочет сознательно сформулировать фискальную политику для достижения заданных целей распределения, стабилизации и экономического роста. Следовательно, функции или отрасли экономики можно рассматривать также как цели экономической деятельности государственного сектора. Эти цели не всегда могут быть разделены точно. Таким образом, данный бюджетный акт обычно будет оказывать влияние на более чем одну цель.

Работа «Богатство народов», опубликованная в 1776 г., как правило, считается началом современной экономической теории. Смит описал соответствующую экономическую роль государственного сектора и перечислил четыре категории правительственной деятельности по распределению: функция национальной обороны; установление отправления правосудия, которое предусматривает правопорядок в обществе; обязанность создавать государственные учреждения и необходимые общественные работы, которые частным фирмам не могут принести прибыль; и обязанность покрывать расходы, необходимые для поддержки общественного развития.

В течение 1800-х и начале 1900-х гг. ряд европейских экономистов, следуя Смигу, пытались разработать согласованную экономическую теорию государственного сектора. Эти попытки никогда не были полностью успешными, но их исследования привели к ряду принципов, лежащих в основе современной теории государственного сектора.

Хотя Смит часто упоминается как сторонник минимальной правительственной деятельности, его труды не указывают на значительную оппозицию государственному сектору как субъекту распределения в обществе. Напротив, Гербер (1971) считал, что четыре функции правительства потребуют уровня распределения ресурсов в государственном секторе, значительно превышающего характерный для рыночной экономической системы. Наиболее важными из четырех функций правительства Смита являются первая и третья, а именно функции национальной обороны и общественных работ. Вторая функция – сохранение правопорядка в обществе – и четвертая – финансовое обеспечение суверенитета и выполнения задач правительства – не противоречивые функции и не связаны с использованием государственного сектора для целей распределения ресурсов на рынке. Однако функции национальной обороны и общественных работ менее су-

ществены для государственного обеспечения, чем функции правосудия и суверенной поддержки. Вероятно, самая значительная из четырех правительственных функций, введенных Смитом, относится к «общественным работам».

В своей книге «Принципы политической экономии» (1848) Джон Стюарт Милль утверждал, что в конкретных исторических условиях для нации «едва ли что-то действительно важно для общих интересов, что может быть нежелательно, или даже необходимо, чтобы правительство взяло на себя обязательство не потому, что частные лица не могут эффективно выполнять его, а потому, что они не будут»⁸.

Милль считал, что правительство должно повышать счастье своих подданных, производя те экономические блага, которые не выпускаются населением в условиях рынка, таким образом государство будет не расширять свою роль в экономике, а восполнять недостатки. В 1920-е гг. британский экономист Джон Мейнард Кейнс согласился со взглядами Смита, Милля и других на важность распределения общественных работ правительством. Кейнс показал, что правительство не должно заниматься теми видами деятельности, которые уже развиты в экономике, и достигать немного лучших или худших результатов; но уделять внимание тем видам деятельности, которые в настоящее время вообще не выполняются. Развитие экономической теории в западном мире было связано с пониманием необходимости распределения ресурсов в системе, характеризующейся предпочтением деятельности частного-экономического сектора.

Можно сделать вывод о том, что экономисты привнесли свои собственные точки зрения в анализ государственного сектора, сосредоточившись на трех основных вопросах:

Во-первых, как определить государственные расходы и налоги? Сюда входит вопрос о том, как следует оценивать выгоды от расходов и издержки по налогам.

Во-вторых, каким образом правительство могло бы достичь эффективных и справедливых результатов?

Третий вопрос касается соответствующих отношений между правительством и гражданами, в частности: в какой степени правительство должно быть принуждающим в выполнении своих функций и взимании налогов? Необходимость существенного распределения ресурсов в государственном секторе была поддержана теоретической разработкой ключевых понятий в 1870-х и 1880-х гг. Уильям Стэнли Джевонс (Англия), Леон Вальрас (Франция) и Эуген фон Бем-Баверк (Австрия) были учеными, которые впервые применили анализ предельной полезности для определения

⁸ Милль Д. С. Принципы политической экономии. – 1848.

спроса частного сектора, в то время как Альфред Маршалл (Англия) предложил основные принципы анализа эффективности частного сектора, а также согласования сторон спроса и предложения в рыночном механизме⁹.

Впоследствии аналогичный подход был использован Пигу в работе «Исследование в области государственных финансов» (1928). При определении теоретической точки оптимального межсекторного распределения Пигу не явно признает необходимость государственного сектора. Тот же самый вывод можно сделать из добровольного обменного подхода к оптимальному распределению ресурсов между секторами Эрика Линдаля и Говарда Боуэна и анализу политического процесса Кнута Викселля в отношении распределения общественных благ¹⁰.

Некоторые европейские экономисты рассматривали государство с индивидуалистической точки зрения и воспринимали правительственных чиновников как агентов, действующих от имени предпочтений граждан, что является одним из основополагающих принципов современной основной теории. Напротив, немецкие экономисты приняли органическую теорию государства, в которой люди имели свою личную жизнь, чтобы надлежащим образом заниматься экономической деятельностью в частном секторе. В то же время они признали, что люди имеют более широкую социальную идентичность как граждане страны, идентичность, порождающую коллективную волю или полезность. Коллективная полезность не просто экономически обоснована; она во многом определяется историческими, политическими и культурными ценностями и, следовательно, варьируется от страны к стране и даже внутри одной страны с течением времени. Коллективная полезность имеет приоритет над индивидуальными благами, а основной экономической функцией государства является содействие максимизации коллективной полезности в интересах сохранения социальной сплоченности.

Более того, утверждали немецкие теоретики, отдельные граждане не обладают способностью оценивать коллективную полезность и направлять ресурсы на ее повышение. Поэтому все решения о государственных расходах, направленные на содействие коллективной полезности, принимаются экспертами, нанятыми государством. Правительственные эксперты также разрабатывают налоговую политику с целью минимизации потерь в коллективной полезности.

Органический взгляд немецких исследователей на государство представлял собой проблему для западных экономистов гуманистической тра-

⁹ История экономических учений: учеб. пособие / под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 710 с.

¹⁰ Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / пер. с англ. – 4-е изд. – М.: Дело Лтд, 1994. – 720 с.

диции, которая со временем только усилилась. Государства сталкиваются с весьма сложными проблемами, требующими привлечения экспертов. Немецкие экономисты не рассматривали принуждение к исполнению решений государства как угрозу, потому что правительство и граждане не находятся в состязательных отношениях. По их мнению, люди полностью согласны с волей государства в повышении коллективной полезности.

Хотя экономисты уделяли равное внимание расходам и налогам и думали о том, как добиться эффективного государственного сектора, британские экономисты сосредоточили свое внимание исключительно на налогообложении, и главная проблема, которую они решали, заключалась в достижении равенства в налогообложении. Функции правительства, перечисленные Смитом, были приняты без особого внимания к ним. Они считались необходимым злом, защищая граждан от различных негативных обстоятельств или предоставляя необходимые, но нерентабельные товары и услуги. Не было никаких сомнений в том, что государство должно было выполнять эти функции; единственный вопрос, который рассматривался, – как повысить налоги для их оплаты.

Ответ, который они дали, заключался в том, чтобы минимизировать совокупное налоговое бремя для граждан, что было достигнуто за счет распределения налогов в соответствии со способностью людей платить. Люди с более высокими доходами будут платить больше, чтобы поддерживать необходимые государственные расходы, чем люди с более низкими доходами. Прогрессивное налогообложение представляло собой справедливый способ оплаты общественных услуг в западной экономической мысли к 1920-м гг. и остается центральным принципом в обсуждении налоговой политики¹¹.

Итальянские исследователи не принимали государственные расходы как данность и рассматривали предоставление общественных благ как эквивалент предоставлению частных товаров. Налоги рассматривались как цены на общественные блага, в этом случае как цены, отражающие альтернативные издержки на частные товары, которыми пришлось пожертвовать для производства общественного блага. Соответственно, каждый гражданин нуждается в общественном благе, так что предельная выгода от блага равна сумме уплаченного налога за товар, те же правила принятия решений, которые применяются при покупке частных товаров. Таким образом, сумма уплачиваемых налогов определяется в соответствии с получаемой выгодой. Такой принцип налогообложения обеспечивает эффективный объем предоставления общественных благ, как и для частных товаров.

¹¹ Stiglitz J.; Andrew W. Incentive Effects of Terminations: Applications to the Credit and Labor Markets // American Economic Review. – 1983. – № 73.