ПОДХОДЫ К РАССМОТРЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Белоусова С.В.
к.э.н., ИНЦ СО РАН

Современные задачи совершенствования государственной политики в отношении всех секторов экономики требуют более четкого определения масштабов, структуры и специфики их состава. Одним из наиболее крупных и сложных сегментов является общественный, или публичный, сектор, объединяющий государственные и негосударственные, коммерческие и некоммерческие структуры, служащие в большинстве случаев общественным интересам. Современная российская система управления не имеет четко обозначенного субъекта или объекта управления в лице общественного сектора. Одной из причин тому является недостаточное теоретическое осмысление этого явления. Термин «общественный сектор» формально не определен и в основном используется как обобщающее определение нерыночного пространства, где рыночные механизмы не функционируют или функционируют неэффективно.

Эволюция взглядов в отношении общественного сектора показывает неоднозначность и крайнюю спорность как в понимании, так и в структурировании этого феномена. В основе наиболее распространенной классификации лежит теория смешанной экономики А. Шеффле и А.Вагнера. В русле их представлений, одним из видов деления является трехсекторальное выделение основных институтов, которые функционируют в обществе: государственный, коммерческий, или бизнес-сектор, и сектор негосударственных некоммерческих организаций. Существует также точка зрения, согласно которой государственный и некоммерческий секторы экономики могут быть объединены в рамках общественного сектора, формируя собственную структуру, состоящую из трех подсекторов: государственного, добровольно-общественного и смешанного (как взаимосвязь первых двух типов)[1].

Современные модели структуры экономики (модели Фишера-Кларка[2]; Д. Риддла[3]) представляют ее как совокупность сегментов, в числе которых наряду с другими присутствуют равнозначимые секторы экономики, создающие нематериальные блага. Например, в интерактивной модели экономики, предложенной Д. Риддлом, подобные секторы занимают два из пяти сегментов: социальные услуги и паблик администрейшн (образование, государственное управление и др.), решающие воспроизводственные задачи в отношении общественных благ.

Неоднозначность структурного разделения экономики сопряжена и с противоречивостью теоретических представлений о сущности, причинах формирования и развития общественного сектора. Выделяют, по меньшей мере, две

[1] Сергиенко Н.В. Общественный сектора как отражение смешанной экономики [Электронный ресурс] // Региональная экономика и управление. Электронный журнал. 2006. №03(7). Режим доступа: http://region.mcnip.ru/modules.php?name=News&file= article&sid =103.

[2] Котилко В. В. Сфера услуг и проблемы занятости населения / В. В.Котилко, Л. С.Морозова, Д. В. Орлова / Под ред. В.Ю. Морозова. М.: Изд-во Московского государственного университета сервиса, 2001. 112 с.

[3] Riddle D.I. Service-Led Growth / The Role of the Service Sector in World Development. New York. Praeger Publishers, 1986.

группы теорий, обосновывающих необходимость существования общественного сектора. Первую группу составляют теории, которые объясняют возникновение сектора негосударственных некоммерческих организаций наличием ситуаций, получивших название «провалов рынка». Это направление является наиболее распространенным, рассматривающим общественный сектор через призму рыночных отношений. С его позиций общественный сектор представляет собой составную часть рынка, предназначенную только для того, чтобы исправлять его «изъяны»[1]. Его ограниченная роль объясняет требования к размеру общественного сектора, который в соответствии с правилами «золотой пропорции» должен составлять не более 38% к 62% частного сектора[2]. Данная теория практически нивелирует все сущностные характеристики общественного сектора, ставя на первое место лишь объемные критерии. Вторую группу составляют теории, которые объясняют возникновение общественного сектора исходя из теории общественного блага. С их позиции общественный сектор является непосредственно производителем и поставщиком публичных услуг и включает в себя систему институтов их создания и распределения. Неоднозначность понятия «общественное благо» служит сдерживающим фактором развития этой теории, в то время как важность и актуальность ее позиций безусловны.

Последнее направление может быть отнесено к институциональному подходу, объясняющему важность и необходимость общественного сектора присутствием набора поведенческих, организационных и иных норм и институтов. Безусловно, институционализм как научное течение разнороден и недостаточно определен, что в первую очередь наглядно видно по содержанию понятия «институт», который рассматривается в первую очередь как юридические нормы и отношения взаимосвязи между ними[3], а также как организационные структуры и пространство их взаимодействия[4], или совокупность индивидов, объединенных в ассоциацию[5], или как привычный образ мышления[6]. Тем не менее, институционализм позволяет дать масштабную, комплексную картину межсистемных взаимодействий в обществе, шире и глубже постигать процессы, связывающие различные области жизнедеятельности человека.

В рамках этого подхода общественный сектор может быть представлен как межинституциональная арена, где пересекаются действия трех институтов: демократии (политическая ответственность); экономической эффективности

---

[1] Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник. М.: Наука. 1996. С.30.

[2] Прангишвили И. Об эффективности управления сложными социально-экономическими системами// Общество и экономика. 2005. № 9; Балацкий Е., Конышев В. Роль государственного сектора в построении «новой экономики» // Общество и экономика. 2004. № 2.

[3] Патрушев С.В. Институционализм в политической науке: Этапы, течения, идеи, проблемы // Зарубежная политология в XX столетии: Сб. науч. тр./ РАН ИНИОН. Отв. ред. вып. Ильин М.В. М., 2001. С.150. (Полит. наука. 2001. №2.).

[4] Андреев Ю.П., Коржевская Н.М., Костина Н.Б. Социальные институты: содержание, функции, структура. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. С.18.

[5] Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги “Начала”, 1997. С.137.

[6] Huntington S. Political order in changing societies. New Haven and London: Yale University Press, 1968. P.12.

(рыночных принципов) и иерархии (организационная часть)[1]. Такой подход выводит объект рассмотрения из чисто экономической плоскости, представляя общественный сектор как совокупность макросистем[2] - государство, общество и экономика, функционирующих в масштабе страны.

Еще одним аналогичным вариантом рассмотрения является представление общественного сектора как социально-институциональной матрицы экономики, включающей в себя человеческий потенциал, благосостояние, накопление социального потенциала и социальную инфраструктуру[3]. Подобные определения относят рассматриваемый нами объект к классу крупномасштабных систем[4], особенностями которых являются: размытость границ; тесная взаимосвязь с другими крупномасштабными системами и с окружающей средой; необходимость комплексного характера управления и др.

Все имеющиеся фрагментарные определения общественного сектора можно объединить в три основные группы, различающиеся по объемности содержания данного понятия (рис. 1).

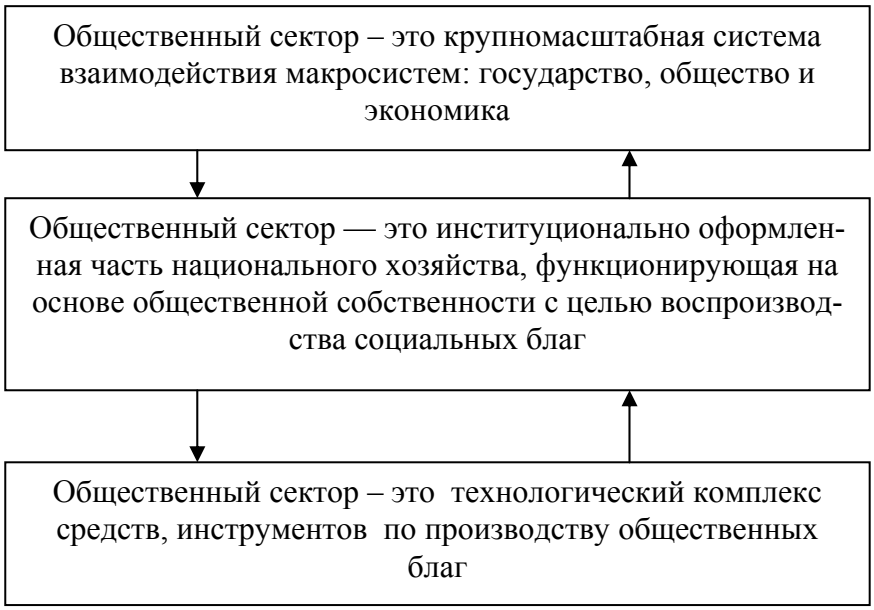


Рис. 1. Взаимосвязи трех основных групп понимания сущности «общественного сектора».

Целевая направленность общественного сектора как крупномасштабной системы основывается на обеспечении баланса и развития интересов институтов,

[1] Линд Р. Процессы преобразования в общественном секторе Швеции // Научные доклады по проблемам государственного и муниципального управления. Вып. 3. СПб., 1998. С. 46.

[2] Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. 2004. № 4.

[3] Погорелова О.Г. Противоречия развития общественного сектора экономики как основы его реформирования // Всероссийская научная конференция «Управление социально-экономическими процессами в контексте развития современного общества». Саратов: Саратовский государственный социально - экономический университет, 2007.

[4] Цвиркун А.Д. Синтез и управление развитием структур крупномасштабных систем. Крупномасштабные системы: моделирование развития и функционирования. М.: Наука, 1990.

в него входящих, при условии развития процесса воспроизводства общественных благ (рис. 2).

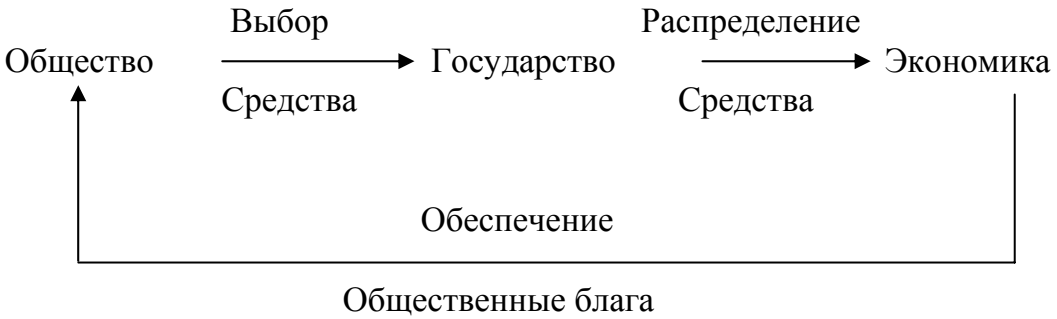


Рис. 2. Взаимосвязь институтов, входящих в общественный сектор

Реализация функций производства, распределения и обмена общественных благ возможна, только на путях достижения взаимосвязанности и системности всех элементов, входящих в этот сектор.

Специфика, характер и условия функционирования каждого из системных комплексов требуют наличия широкого спектра решения задач, что в первую очередь подчеркивает многофункциональность общественного сектора (табл.1).

Таблица 1

Структура функций общественного сектора

Функции[1]	Содержание функции
Конституционная	Проведение в жизнь решений, принимаемых политическими органами
Воспроизводственная	Обеспечение условий для воспроизводства социального и человеческого капитала.
Социальная	В зависимости от потребностей отдельных групп общества участие в производстве или распределении общественных благ или удовлетворение потребностей в них путем реализации социальной политики.
Производственная	Создание и распределение общественных благ.
Бюджетная	Аккумулирование средств для организации производства и распределения общественных благ.
Институциональная	Генерация, фильтрация и инкубация социально-экономических институтов по воспроизводству общественных благ.
Стабилизирующая, антикризисная	Обеспечение бескризисного поступательного социально-экономического развития
Консолидирующая	Обеспечение взаимосвязанности и единства различных сфер и областей жизнедеятельности общества.
Воспитательная	Создание, закрепление и развитие культуры
Финансово-инвестиционная	Генерация финансовых потоков для воспроизводства общественных благ
Градообразующая и др.	Участие в формировании и развитии городской экономики, местной инфраструктуры, обеспечение занятости жителей данного населенного пункта

[1] Введение в институциональную экономику: Учебное пособие / Под ред. Д.С. Львова. М.: Экономика, 2005. С. 366.

Наличие такого разнообразия функций общественного сектора во многом говорит о его высочайшей сложности и многоплановости взаимосвязи и влияния на все стороны общественной жизни.

Каждый из рассматриваемых сегментов общественного сектора обладает собственной сложной структурой, что заставляет рассматривать как состав этих элементов, так и характер их взаимодействия.

Общественный сектор является единым пространством существования различных процессов и явлений по воспроизводству общественных благ, где объединяются многочисленные элементы материальной и нематериальной жизнедеятельности общества. Общественный сектор сплачивает объекты и явления, относящиеся к различным областям человеческой жизнедеятельности:

- благосостояние человека и общества, формирующее потребности в общественных благах;
- материальные и институциональные объекты, включая производственные, территориальные и др. по созданию общественных благ;
- отношения и механизмы в процессе воспроизводства общественных благ, включая действие системы государственного, общественного и иного регулирования.

Соответственно, общественный сектор может быть представлен как совокупность следующих подсистем, каждая из которых обладает сложной структурой: общество или система «потребление», формирующая потребительские и финансовые условия воспроизводства общественных благ; система государства (распределение), осуществляющая организацию и управление процессом их воспроизводства, система экономики (обеспечение), создающая и обеспечивающая потребителей общественными благами (рис.3).

Дальнейшее изучение, как в структурном аспекте, так и в функциональном, всех элементов общественного сектора в силу их крупномасштабности сопряжено со значительными трудностями, что ведет к фокусированию внимания только на подсистеме «экономика», часто без учета взаимосвязи с иными входящими в общее представление элементами, тем самым ограничивая рассмотрение условий и перспектив развития данного сектора.

Подсистема: общество (выбор)		
Человеческий капитал	Качество жизни и его уровень	Система социальных прав и их обеспечение
Подсистема: государство (распределение)		
Государственная система управления	Социальный капитал	Институциональная система
Подсистема: экономика (обеспечение)[1]		
Общественные блага	Предприятия и учреждения	Материальные объекты и ресурсы

Рис. 3. Общественный сектор как совокупность подсистем

[1] Здесь выделение подсистемы «экономика» осуществлено по отраслевому признаку с выделением из понятия государства его технологического сегмента по созданию и обеспечению услугами.

В этом аспекте общественный сектор представляет собой область экономики или часть экономического пространства, где в совокупности определяются следующие специфические условия и характеристики:

– сфера удовлетворения потребностей в общественных благах, предоставляемых нерыночным способом, в том числе за счет услуг технологического сегмента государственного управления;

– рынок не действует или частично действует, следовательно, преобладает нерыночный способ координации экономической деятельности, нерыночный тип организации обмена деятельностью;

– предприятия и институты, создающие публичные блага, служащие общественным интересам, выполняют наряду с чисто экономическими функциями и целый комплекс равнозначных им специфических задач, включая социальную; институциональную; бюджетную; стабилизирующую и др.

Общественному сектору как комплексной административно-хозяйственной системе в современных исследованиях мало уделяется внимания, видимо, в силу общего негативного отношения к свойственному ему централизованному, административно-командному типу экономических отношений. Недостаток внимания к такому пониманию и рассмотрению общественного сектора с лихвой окупается наиболее узким его представлением в рамках подсистемы «экономика», что выражается в ограниченности его трактовки на основе финансового или нормативного подходов. Так, согласно классику теории общественного сектора Дж. Стиглицу[1], общественный (государственный) сектор представляет собой совокупность ресурсов (в большей степени финансовых), находящихся в непосредственном распоряжении государства и используемых им как специфические субъекты экономической активности.

Наряду с подобными аспектами рассмотрения общественного сектора не стоит забывать о существовании множественности его интерпретаций, раскрывающих этот феномен в узком понимании по ряду критериев: организационному, продуктовому, социальному и др. (табл.2).

Использование многокритериального подхода к рассмотрению общественного сектора в рамках подсистемы производства позволяет установить широкий спектр сущностных составляющих этого многомерного явления. Каждый вариант понимания общественного сектора представляет собой лишь односторонний, ограниченный способ его рассмотрения. Безусловно, требуется, во-первых, емкий, комплексный охват всех направлений в раскрытии и понимании сущности общественного сектора; во-вторых, осознание масштаба и специфики каждого из выделенных сегментов рассмотрения.

Рассмотрение общественного сектора в узких рамках только финансовой парадигмы служит предпосылкой доказательства необходимости установления государства в рамках оптимального объема государственных расходов 18-21% ВВП[2]. Вопрос сокращения непосредственного государственного участия в экономике признается всеми направлениями экономической науки как первооче-

[1] Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ и ИНФРА-М, 1997.

[2] Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. 2003. №9. С.42.

редной[1], после чего интерес к иному ракурсу понимания объема и роли общественного или государственного сектора полностью теряется.

Таблица 2

Определения общественного сектора в узком пониманиа

Подходы	**Определение**
Продуктовый или производственный	Хозяйственная система, осуществляющая выпуск продукции или оказание услуг, относящихся к категории публичных, или общественных.
Организационный	Сеть организаций и учреждений, обеспечивающих общественными благами.
Ресурсный	Совокупность материальных и нематериальных ресурсов, находящихся в распоряжении государства или иных субъектов – поставщиков общественных благ.
Финансовый	Совокупность общественных доходов и расходов, включающих как государственное конечное потребление, так и трансферты.
Нормативный	Собственность, находящаяся под контролем государства.
Социальный	СЧфера тесного взаимодействия общества и государства, или социальная сфера.
Управленческий	Наиболее крупная, корпоративно-сетевая технологическая часть государственной системы управления.

С нашей точки зрения, только сбалансированность всех позиций рассмотрения общественного сектора может являться путем решения многочисленных вопросов, в том числе размеров государственного сектора как основного элемента общественного сектора и др. Главным же вопросом является характер функционирования общественного сектора, его вклад в реализацию функций по воспроизводству общественных благ.

[1] Бажанов В.А. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие для вузов. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005. С.24.