УДК 338 DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-2-234-238

СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Придыба Оксана Всеволодовна аспирант кафедры экономической теории и предпринимательства, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54)
E-mail: sovet@uriu.ranepa.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу сущности государственного сектора и определению его роли в экономике государства. Анализ существующих исследований государственного сектора свидетельствует об отсутствии единого подхода, в том числе в нормативных правовых актах Российской Федерации. В результате, автор акцентирует внимание на необходимости конкретизации понятия «государственный сектор» в законодательстве Российской Федерации в целях уточнения функций и задач данного сектора государства.

Ключевые слова: *государственный сектор, государство, организации, государственное регулирование, государственная собственность*

В современных условиях развития института частной собственности формирование государственного сектора и его структуры, соответствующей требованиям рыночной экономики, приобретает особую актуальность. Как отмечает О.С. Макаренко [1], государственный сектор выступает в качестве стимулятора в сфере развития научных исследований и приоритетных отраслей (например, технологий в сфере био- и нано-исследований и т.д.) и стабилизатора политической, социальной и экономической ситуации государства [2].

При этом унифицированный подход к определению государственного сектора отсутствует. В этой связи, определение сущности государственного сектора требует дополнительного исследования и уточнения.

Анализируя существующие подходы к понятию «государственный сектор» следует отметить, что в большинстве случаев исследователи [3] отмечают, что он является главной составной частью национальной экономики. При этом его специфика заключается в том, что государство посредством органов государственного управления осуществляет прямое или оперативное управление такими хозяйствующими субъектами посредством своих представителей, участия в выработке стратегии и тактики их деятельности.

При этом одни исследователи [3] акцентируют внимание на том, что государственный сектор экономики основывается на государственной собственности, принадлежащей государству или его представителям частично или полностью, а управление ею осуществляется путем вмешательства государства в экономику. Дополняя, Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева понимают под государственным сектором экономики совокупность проводящих экономическую деятельность организаций (государственных предприятий, учреждений), находящихся в государственной собственности и управляемых государственными органами или назначаемыми и нанимаемыми ими лицами [4]. Следовательно, обобщенно государственный сектор может быть представлен как совокупность экономических ресурсов, находящихся в государственном распоряжении.

Совершенно другой взгляд на понятие «государственный сектор» предлагает Е.В. Пономаренко [5], группирующий государственный сектор по следующим критериям:

- государственный сектор (органы государственного управления, государственные организации), осуществляющие оказание услуг (общественных и социальных благ) общегражданского характера и деятельность по развитию экономики;
- предпринимательский (частный) сектор, представленный негосударственными коммерческими организациями;
- некоммерческий сектор, объединяющий совокупность государственных и негосударственных некоммерческих организаций всех направлений деятельности;
- домашние хозяйства, охватывающие все группы населения.

Соответственно, понимание государственного сектора зависит от используемых критериев (например, рыночное и нерыночное производство, степень государственного контроля, право собственности и т.д.) [6]. Интересно, что некоторые исследователи [3] в качестве таких критериев определяют степень общественной полезности и общего интереса. Однако, по мнению Р. Барр, такой подход создает сложности при использовании, так как содержание критериев точно не может быть определено и со временем меняется [7]. Хотя необходимость осуществления коммерческими организациями деятельности в целях удовлетворения общего интереса приобретает популярность (например, услуги бытового обслуживания, коммунальные услуги и т.д.).

Отдельного внимания заслуживает позиция Л.И. Якобсона, который под государственным сектором понимал не только сферу государственной собственности, но также бюджет и другие ресурсы, находящиеся в непосредственном распоряжении государства. Такой подход, позволяет отнести к государственному сектору все ресурсы, находящиеся в распоряжении государства.

Существующее разнообразие научных исследований государственного сектора и отсутствие единого подхода отражается на его трактовке в нормативных правовых актах Российской Федерации.

Однако, как бы ни было трудно определить госсектор, на практике это сделать совершенно необходимо и это порождает различные версии жестких и довольно однозначных определений. Так, например, в Федеральном законе от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации» (пункт 3 статьи 5) определено, что Правительство Российской Федерации одновременно с представлением проекта федерального бюджета представляет Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проектировки (прогноз) развития государственного сектора экономики Российской Федерации [8].

При этом согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 09.09.1999 № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» [9] государственный сектор представляется как совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, государственными учреждениями, государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации в бюджетный процесс).

Анализируя представленный подход, следует отметить, что государственный сектор понимается в широком смысле как совокупность всех ресурсов, находящихся в собственности (распоряжении) Российской Федерации (в том числе в коммерческих организациях). В этом случае, проявляется особая роль государства как основного регулятора экономики. Однако с развитием рыночных отношений и увеличением роли частного сектора отдельного внимания заслуживает доля государственного сектора в общем секторе экономики.

При этом в Российской Федерации границы и состав государственного (общественного) сектора определяются Классификатором институциональных единиц по секторам экономики, основанным на функционально-управленческом принципе разграничений секторов. Так, согласно данному классификатору государственный (общественный) сектор представлен сектором государственного управления (органы власти разных уровней и подведомственные им учреждения) и государственные (муниципальные) институциональные единицы, входящие в нефинансовые и финансовые корпорации. Именно поэтому, в зарубежных странах государственный сектор определяется как «общественный сектор» (англ. public sector), включающий в том числе расходуемые на общественные и частные нужды бюджетные средства. Например, в Голландии органы управления периодически в соответствии с заявками местного сообщества выделяют гранты для удовлетворения их нужд и развития территории (например, благоустройство улицы, проведение праздника улицы и т.д.).

Рассматривая структуру государственного сектора, стоит отметить позицию О.С. Макаренко [1], которая в ее состав включает органы государственного управления всех уровней; некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые государством; финансовые и нефинансовые государственные корпорации и организации (рис. 1).



Рис. 1. Структура государственного сектора [10]

При этом укрупненно государственный сектор разделяется на сектор государственного управления и сектор государственных корпораций и организаций. Кроме того, в сектор государственного управления входят, во-первых, министерства, ведомства, службы, агентства, а также государственные внебюджетные фонды и т. п.; во-вторых, - школы, больницы, организации культуры и т. п.

К нефинансовым и финансовым корпорациям государства относят все нефинансовые и финансовые корпорации-резиденты, которые находятся под контролем институциональных единиц сектора государственного управления. Это корпорации, занимающиеся производством товаров и оказанием услуг с целью продажи и получения прибыли (например, полные товарищества, ООО, ОАО, ЗАО, производственные кооперативы, автономные некоммерческие организации, некоммерческие партнерства, фонды, Центральный банк и т.д.). Среди финансовых корпораций выделяют такие как Центральный банк, коммерческие банки, финансово-кредитные учреждения (кредитные кооперативы, инвестиционные фонды и др.), страховые и пенсионные фонды.

Учитывая представленные подходы к определению понятия «государственный сектор», по нашему мнению, в узком смысле с точки зрения субъектов рыночной экономики, осуществляющих хозяйственную деятельность, под ним следует понимать субъекты, осуществляющие свою хозяйственную деятельность в интересах государства и общества, управление которыми полностью или частично осуществляется государством или его уполномоченными представителями. В этом случае, не учитывается государственная казна Российской Федерации, под которой согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ понимаются средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями [11].

В широком смысле, государственный сектор следует трактовать как субъекты (объекты), в деятельности которых принимает прямое или косвенное участие государство, в том числе посредством финансового обеспечения за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты). В этом случае, государственный сектор можно интерпретировать как часть бюджетной системы Российской Федерации.

При этом, как отмечает О.С. Макаренко [1], государственный сектор осуществляет ряд функций, указанных на рис. 2.

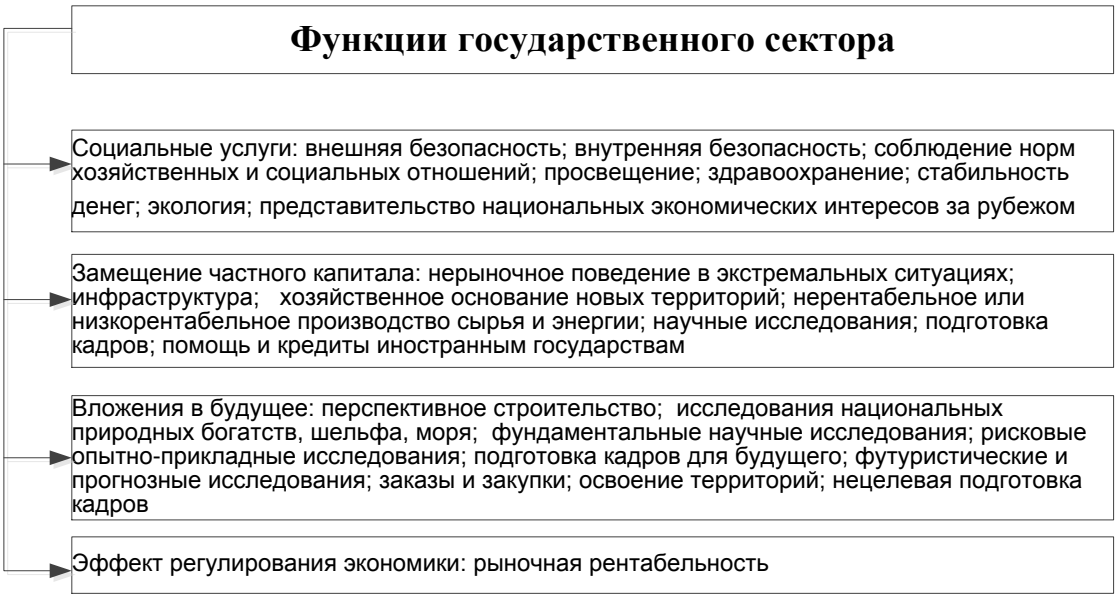


Рис. 2 Функции государственного сектора. (Рисунок составлен автором на основе [12]).

Вместе с тем, по нашему мнению, представленные функции следует дополнить общегосударственными функциями (например, государственное устройство, проведение государственной политики в сфере социально-экономического развития и удовлетворения потребностей граждан, обеспечения и защиты их прав и интересов и т.д.), ради которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации создано государство. Так, согласно статье 7 Конституции Российской Федерации Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Следовательно, функции государственного сектора как части государства должны быть ориентированы на аналогичные функции.

При этом необходимо учитывать, что функции государства в зависимости от задач, стоящих перед государством, меняются на том или ином этапе его развития. В этой связи, содержание функций и задач, стоящих перед государственным сектором, определяются и уточняются под воздействием внутренних и внешних факторов.

Следовательно, в качестве основных критериев отнесения к государственному сектору можно выделить:

- реализация задач и функций в целях обеспечения общественными благами граждан;
- наличие государственной собственности или иного имущества;
- вклад в снижение издержек частного предпринимательства и повышение его конкурентоспособности;
- обеспечение национальной безопасности в ключевых сферах жизнедеятельности.

Кроме того, в современных условиях кризиса в экономической жизни на первое место выдвигаются задачи, связанные с реформированием экономики и приоритетных сфер жизнедеятельности. Это проявляется и в государственном секторе. В частности, в связи с вступлением в силу положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» с 2010 года проводится оптимизация бюджетных учреждений, предусматривающая сокращение учреждений в сфере образования, здравоохранения и культуры будут продолжены [13].

Таким образом, размер государственного сектора, его функции и задачи изменяются во времени и зависит от текущей ситуации и направления развития государства. При этом в современных условиях Российская Федерация посредством государственного сектора является предпринимателем, крупным инвестором, потребителем и организатором направлений социально-экономического развития.

Отсутствие единого подхода к определению «государственный сектор» требует его уточнения в нормативных правовых актах Российской Федерации в целях уточнения целей и задач, для которых он создается. Поэтому на данном этапе требует дополнительного осмысления

система эффективного управления государственным сектором, в том числе посредством формирования целого комплекса инструментария и методического обеспечения, разработки концептуальных основ нормативно-правового регулирования данного сектора экономики.

Литература

1. *Макаренко О.С.* Структура и перспективы развития государственного сектора Российской экономики // Вестник Волгоградского государственного университета. 2016. № 1 (34).
2. *Мартышов Е.П.* Актуальность формирования государственного сектора экономики, адекватного современным вызовам // Российское предпринимательство. 2008. № 7. С. 19–23.
3. *Корниенко Е.Л.* Государственный сектор экономики: особенности понятия // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. 2016. № 26.
4. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011.
5. *Пономаренко Е.В.* Экономика и финансы общественного сектора: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2013. С. 5-9.
6. *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. – М.: Аспект Пресс. 1995.
7. *Балацкий Е.В.* Проблемы оценки масштабов и эффективности государственного участия в экономике// Вестник Московского университета. Серия 6 «Экономика». №6. 1997.
8. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Российская газета. № 143. 26.07.1995.
9. Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.09.1999. № 39, ст. 4626.
10. Государственный сектор экономики. Электронный портал «Управление финансами». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://geoims.com /ekonomicheskiefunkcii- gosudarstva /gosudarstvennyj-sektor-ekonomiki, свободный.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Российская газета. - № 238-239. - 08.12.1994.
12. Государственное регулирование экономики и социальный комплекс: Учебное пособие/ Под ред. Проф. Т.Г.Морозовой, доц.А.В. Пикулькина.- М.:Финстатинформ, 2007., с. 22.
13. *Игнатова Т.В., Мартыненко Т.В. Современные тенденции управления государственной собственностью // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т.11. № 4. С. 184–193.*

***Pridyba Oksana Vsevolodovna*,** graduate student of department of the economic theory and business; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: sovet@uriu.ranepa.ru

THE STRUCTURALLY FUNCTIONAL CHARACTERISTIC OF PUBLIC SECTOR IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract

Article is devoted to the analysis of an entity of public sector and determination of its role in economy of the state. The analysis of the existing researches of public sector confirms absence of uniform approach, including in regulations of the Russian Federation. As a result, the author focuses attention to need of a specification of the concept "public sector" of the legislation of the Russian Federation for the purpose of specification of functions and tasks of this sector of the state.

Keywords: *public sector, state, organizations, government regulation, state property.*