

УДК 332.012.33(476)

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА
ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ****канд. экон. наук, доц. Т.Н. МИРОНОВА
(Институт экономики НАН Беларуси, Минск)**

Исследуются институциональные основы деятельности общественного сектора Республики Беларусь. Анализируются состав, структура и динамика развития институтов общественного сектора. Характеризуется деятельность государственных и негосударственных некоммерческих организаций. Делается вывод о том, что применение рыночных принципов хозяйствования в традиционных сферах деятельности общественного сектора может создать дополнительные преимущества партнерским институтам государственного и частного секторов.

С институциональной точки зрения общественный сектор представляет собой совокупность институтов, функционально объединенных целями производства общественных благ и нерыночными способами регулирования экономической деятельности. Институты общественного сектора представлены организациями государственного сектора и негосударственными некоммерческими организациями.

Государственный сектор является базовой экономической структурой общественного сектора. Государство как основной политико-правовой институт, используя свои властные прерогативы, через законодательные, исполнительные и судебные органы организует отношения между членами общества и обеспечивает условия для их совместного существования. Поскольку государственный сектор призван представлять интересы всего населения, то его часто называют общественным сектором.

Экономика общественного сектора рассматривает государство как одного из субъектов экономической деятельности, уделяя внимание вопросам предоставления населению общественных благ и эффективности производства этих благ. Необходимость, формы и масштабы участия государства в экономической деятельности обуславливаются общественным выбором граждан, чьи коллективные интересы трансформируются в цели государственной деятельности. Предполагается, что:

- потребность в участии государства в экономической жизни возникает только в тех случаях, когда свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимальное размещение и использование ресурсов;
- цели государственных органов и способы их достижения, а также стратегии предприятий и некоммерческих организаций в конечном итоге обусловлены интересами индивидов и формируются в ходе их взаимодействия;
- государство использует, прежде всего, финансовые инструменты реализации своих целей (налоги, государственные расходы) [5, с. 11 – 12].

При этом необходимо учитывать принципиальное отличие государства от других институтов рыночной экономики. К примеру, Дж. Стиглиц отмечает следующие отличия государственных и частных институтов: во-первых, право назначения государственными органами руководителей государственных предприятий (выборность либо назначаемость); во-вторых, государство и его органы обладают правом принуждения на основе законов, чего частные институты лишены. Речь идет о принуждении, оправданном с точки зрения экономической эффективности и социальной справедливости. «Так, государство имеет право принудить вас платить налоги... У государства есть право воспользоваться вашей собственностью для общественных нужд ... (право исключительного суверенитета)» [4, с. 17].

Возникновение и существование общественного сектора обусловлено необходимостью корректировки и компенсации так называемых провалов рынка для Парето-оптимизации его состояния. К провалам рынка принято относить ситуации, в которых действие рыночных механизмов не обеспечивает Парето-оптимального использования ресурсов. Провалы рынка возникают вследствие ограничения конкуренции, внешних или «побочных» эффектов, проблемы производства общественных благ и неполноты информации. Общественный сектор призван также компенсировать неравенство в распределении доходов и решать задачу перераспределения доходов в соответствии с принципами социальной справедливости.

В рамках общественного сектора формируются институциональные структуры, соответствующие специфике конкретных провалов рынка, и экономические механизмы, обеспечивающие достижение общественных целей.

Следует отметить, что современная рыночная экономика имеет смешанный характер, экономическая деятельность осуществляется организациями частного и общественного секторов экономики. Смешанной является и экономика самого общественного сектора. Институциональные структуры общественного сектора являются субъектами рыночного хозяйства. Причем их роль в экономике двойственна: с одной стороны, они определяют законодательные нормы и регулируют экономическое развитие, с другой – функционируют как субъекты рыночной экономики.

Институциональную структуру общественного сектора и его границы принято определять в соответствии с Системой национальных счетов (СНС), принятой ООН в 1993 году. В Республике Беларусь согласно Системе национальных счетов экономическая деятельность институционально делится по секторам. Отнесение институциональных единиц к соответствующим секторам экономики осуществляется по функциональному принципу, с точки зрения однородности выполняемых функций и источников финансирования, что предполагает их сходное экономическое поведение. К основным секторам относятся: нефинансовые организации, финансовые организации, государственные организации, домашние хозяйства, некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства [6, с. 25 – 26].

Сектор «Государственные организации» включает институциональные единицы, которые помимо выполнения своих политических функций и роли по регулированию экономики оказывают преимущественно нерыночные услуги (и, возможно, производят товары) для индивидуального или коллективного потребления в области здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры и искусства, отдыха и услуги коллективного характера в области государственного управления, поддержания порядка и безопасности, обороны, науки и научного обслуживания, дорожного хозяйства, обслуживания сельского хозяйства, а также перераспределяют доходы. Доходы сектора формируются за счет налогов и отчислений, уплачиваемых единицами, относящимися к другим секторам, а также за счет доходов от собственности.

Сектор государственных организаций составляет основу общественного сектора. Выполняемые данным сектором функции определяют его значение в качестве ведущего элемента общественного сектора, применительно к которому формируются государственные финансы.

В основе выделения понятия «общественный сектор» лежит идея о том, что государство действует от имени граждан и использует в их интересах государственную собственность. В современной рыночной экономике государство выступает не только в качестве коллективного органа государственного управления, но и в качестве управляющего или регулирующего органа власти по отношению к принадлежащим или контролируемым им предприятиям. «Границы между тем, что является государственным учреждением, и тем, что таковым не является, часто неясны. Когда правительство создает корпорацию, государственное предприятие, является ли это предприятие частью “государства”?» [4, с. 17].

Государственные предприятия, производящие товары и услуги на основе коммерческих принципов хозяйствования, не выполняют функций по государственному управлению и не предоставляют бесплатные общественные блага и услуги. Их расходы покрываются за счет доходов от предпринимательской деятельности. В то же время органы государственной власти оказывают влияние на их хозяйственную деятельность. Поскольку эти предприятия принадлежат государству или государство владеет в них частью собственности, оно может использовать их для проведения своей экономической политики. Поэтому для отражения реальной картины необходимо рассматривать общий объем экономической деятельности государства с учетом собственности на институциональные единицы. В связи с этим в состав общественного сектора включаются государственные организации и предприятия, принадлежащие или контролируемые государством, но относящиеся согласно Системе национальных счетов к нефинансовым и финансовым организациям. Объединение сектора государственных организаций и принадлежащих государству или контролируемых им нефинансовых и финансовых организаций в общественный сектор производится на основе права собственности.

Институциональную структуру государственного сектора Республики Беларусь составляют государственные организации республиканской и коммунальной формы собственности, а также организации с долей государства в уставном фонде. По данным Национального комитета статистики Республики Беларусь на 1 января 2013 года из 131 667 организаций, действующих в республике, в государственной собственности находилось 17 644 организации, или 13,6 % от общего количества организаций, число организаций с долей собственности государства составляло 1701 (1,3 %) [8, раздел 1.5].

Что касается видов экономической деятельности, то число организаций, занятых предоставлением общественных благ и услуг, составляет 25 211, или 19,1 % от общего числа организаций, в том числе по таким видам деятельности, как государственное управление – 4389 (3,3 %), образование – 8765 (6,7 %), здравоохранение и предоставление социальных услуг – 2123 (1,6 %), предоставление коммунальных услуг – 9934 (7,5 %).

Основу экономической деятельности общественного сектора составляют государственные финансы, прежде всего доходы и расходы государства. Поэтому экономика общественного сектора часто отождествляется с общественными финансами. Масштабы и значимость общественного (государственного) сектора в экономике страны определяется на основе показателей удельного веса расходов на конечное потребление сектора государственных организаций в валовом внутреннем продукте (ВВП) и доли фактического конечного потребления этого сектора в ВВП. Разницу между первым и вторым показателем составляет сумма индивидуальных товаров и услуг, передаваемых сектору домашних хозяйств – социальных трансфертов населению в натуральной форме. В структуре использования валового внутреннего продукта расходы на конечное потребление государственных организаций в 2011 году составили 14,2 %. Следует отметить, что доля этих расходов в ВВП постепенно снижается. В 2005 году эти расходы

составляли 20,4 %, в 2010 – 17 %. Доля в ВВП фактического потребления этого сектора также снижается – с 8,4 % в 2005 году до 6,3 % в 2010 и 4,9 % в 2011 году [6, с. 81, 84]. Кроме того, показателем объема ресурсов, которыми располагает общественный сектор, является доля доходов и расходов консолидированного бюджета в ВВП. Так, в 2012 году доля доходов консолидированного бюджета составила 30,0 % ВВП (в 2011 году – 28,8 %), доля расходов – 29,4 % ВВП (в 2011 году – 26,7 %) [7, с. 2 – 4].

Особое место в структуре общественного сектора занимают некоммерческие организации (НКО). В отличие от коммерческих организаций, ориентированных на получение прибыли, для некоммерческих организаций прибыль не является уставной целью деятельности и не распределяется между участниками НКО. Вместе с тем НКО являются частью рыночной экономики, но спецификой их деятельности является ориентация на потребителя общественных услуг. Некоммерческие организации представляет собой форму самоорганизации населения и организаций в целях осуществления социальной и иной некоммерческой деятельности. В условиях рыночной экономики НКО выступают в качестве посредников во взаимоотношениях государства, населения и бизнеса, ориентированных на интересы потребителей, а не производителей – инвесторов.

Принято считать, что существование НКО как структуры общественного сектора обусловлено необходимостью корректировки провалов рынка и государства. Поскольку провалы рынка возникают прежде всего в ходе производства и потребления отдельных товаров и услуг, то ослабление заинтересованности коммерческой организации в получении максимальной прибыли бывает вполне допустимым. В этом случае считается целесообразным ограничивать не возможность получения прибыли, а лишь право распределять ее на коммерческие цели. Основными направлениями деятельности НКО являются:

- предоставление общественных услуг населению (например, образовательных и медицинских);
- мобилизация ресурсов для решения социальных и иных задач (различные фонды);
- координация деятельности организаций и населения в целях реализации групповых интересов и формирования институтов производства и распределения общественных благ (учреждения, ассоциации и союзы, общественные и религиозные объединения).

В соответствии с СНС Республики Беларусь сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, включает институциональные единицы, занимающиеся оказанием нерыночных услуг для домашних хозяйств (общественные объединения, творческие, профессиональные союзы, религиозные организации, благотворительные фонды; структурные подразделения организаций, оказывающие услуги в области здравоохранения, образования, культуры), основным источником ресурсов которых являются взносы их членов, средства организаций.

По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь по состоянию на 1 января 2012 года из общего числа некоммерческих организаций, действовавших в Республике Беларусь (23 134), в государственной собственности находилось 14 811 (64 %), в том числе 1793 – в республиканской и 13 018 – в коммунальной собственности [8, раздел 1.5] (табл. 1).

Таблица 1

Распределение некоммерческих организаций по видам экономической деятельности на 1 января 2012 года

Институциональные единицы	Количество организаций		В процентах к итогу	
	2011 г.	2012 г.	2011 г.	2012 г.
Всего юридических лиц	22 275	23 134	100	100
в том числе:				
государственное управление	4 295	4 361	19,3	18,9
образование	7 837	8 040	35,2	34,8
здравоохранение и предоставление социальных услуг	1 223	1 209	5,5	5,2
предоставление коммунальных и прочих услуг	5 019	5 224	22,5	22,6

Источник: данные Белстата.

На 1 января 2013 года некоммерческих насчитывалось 23 906, или 18,2 % от общего числа организаций, действующих в Республике Беларусь, в том числе учреждений – 15 612 (11,9 %), причем наблюдалась тенденция к росту последних – на 1,8 % по сравнению с их количеством на 1 января 2012 года.

Следует отметить, что приведенные статистические данные не учитывают политические партии и их организационные структуры, профессиональные союзы (объединения профессиональных союзов) и их организационные структуры; религиозные организации (объединения), жилищно-строительные кооперативы, жилищные кооперативы, садоводческие товарищества, гаражные кооперативы и кооперативы, осуществляющие эксплуатацию автомобильных стоянок. Учет данных организаций ведется отдельно.

В таблице 2 представлено число политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений, их союзов (ассоциаций), республиканских государственно-общественных объединений на 1 января 2012 года (данные Министерства юстиции Республики Беларусь).

Таблица 2

Общественные объединения	Количество
Политические партии	15
Профессиональные союзы	37
Союзы (ассоциации) общественных объединений	27
Республиканские государственные общественные объединения	7
Общественные объединения	2402

Источник: [9, с. 5].

В целом с 2000 года наблюдается незначительный прирост зарегистрированных общественных объединений. Так, в 2005 году было зарегистрировано – 2259 общественных объединений, в 2010 году – 2225, в 2011 году – 2325, на 1 января 2013 года – 2477.

Заключение. Институциональная структура общественного сектора достаточно сложна и представляет собой правовое оформление нерыночных процессов выявления предпочтений и согласования интересов граждан, с одной стороны, и экономических механизмов достижения общественных целей, с другой. Сложность институциональной структуры объясняется двойственной природой общественного сектора, предполагающей одновременное существование политико-правовых и рыночных институтов, обуславливает множественность параметров его оценки и нахождение различных институциональных единиц на разных стадиях развития. Ключевая роль в общественном секторе принадлежит государству, призванному корректировать и компенсировать провалы рынка, обеспечивая институциональную среду для эффективного функционирования смешанной экономики, производство общественных благ, перераспределение доходов и богатства для смягчения социального неравенства и др. Важной проблемой является эффективное управление государственной собственностью, составляющей основу экономической деятельности государства. Негосударственные коммерческие организации, являясь частью общественного сектора, призваны дополнять деятельность государственных институтов и развивать ее на основе принципа самоорганизации, снимая, таким образом, противоречие между государством и рынком.

Применение рыночных принципов хозяйствования в традиционных сферах деятельности общественного сектора может создать дополнительные преимущества партнерским институтам государства и частного сектора, а их игнорирование – привести к неэффективному функционированию институциональных единиц государственного сектора в рыночной среде.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аткинсон, Э.Б. Лекции по экономической теории государственного сектора / Э.Б. Аткинсон, Дж.Э. Стиглиц. – М.: Аспект Пресс, 1995.
2. Государство и отрасли инфраструктуры в современной рыночной экономике. – М.: Наука, 2001.
3. Правовые основы функционирования некоммерческого сектора. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2009.
4. Стиглиц, Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Дж.Ю. Стиглиц. – М.: МГУ, ИНФРА-М, 1997.
5. Якобсон, Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов / Л.И. Якобсон. – М.: Аспект Пресс, 1996.
6. Национальные счета Республики Беларусь. Стат. сб. – Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2013.
7. О состоянии государственных финансов Республики Беларусь / М-во финансов Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/i/budget/yandec2012.pdf>. – Дата доступа: 15.02.2013.
8. Социально-экономическое положение Республики Беларусь в январе 2013 г. – Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2013.
9. Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2012. – Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2012.
10. Официальный сайт М-ва юстиции Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://minjust.by>. – Дата доступа: 15.02.2013.

Поступила 04.02.2013

THE INSTITUTIONAL STRUCTURE OF THE PUBLIC SECTOR IN THE REPUBLIC OF BELARUS

T. MIRONOVA

The article deals with the institutional framework of the public sector in the Republic of Belarus. Composition, structure and dynamics of the institutions of the public sector are analyzed. The activity of public and private nonprofit organizations is characterized. It is concluded that the use of market principles of management in the traditional areas of the public sector can create additional benefits for partner institutions of public and private sectors.