

УДК 330.123, 330.831.9; 330.832; 330.837.2

## К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

канд. экон. наук, доц. **Т.Н. МИРОНОВА**  
(Институт экономики НАН Беларуси, Минск)

*Рассматриваются методологические подходы к исследованию экономики общественного сектора. Анализируются взгляды теоретиков различных экономических школ по проблематике общественно-благосостояния и теории общественного выбора. Современная неоинституциональная школа сосредотачивает внимание на рассмотрении взаимоотношений между общественным сектором и политическими институтами. Предметом исследования при этом становятся реальные правила и соглашения, которые определяют размещение и распределение ресурсов общественного сектора. Делается вывод о необходимости расширения исследований экономики общественного сектора в Республике Беларусь, основываясь на институциональной теории.*

**Введение.** Внимание к развитию общественного сектора обострилось в условиях мирового финансово-экономического кризиса, когда перед правительствами ряда развитых и развивающихся стран в различных регионах мира встал вопрос о необходимости сокращения государственных расходов для стабилизации экономической ситуации. При принятии таких решений государство сталкивается с проблемой, как добиться эффективности экономического развития и при этом обеспечить социальную справедливость. Эффективность в данном случае означает оптимизацию расходов государства для достижения экономической стабильности и эффективного функционирования рыночной системы, справедливость в свою очередь предполагает выполнение социальных обязательств государства, без приоритета экономической рациональности в распределении доходов и потреблении благ.

Анализ основ организации и специфики деятельности общественного сектора, в определенном смысле, позволяет найти подходы к решению данной проблемы.

**Основная часть.** В научной литературе существует две основные трактовки понятия «общественный сектор». Согласно первой, под общественным сектором понимается вся совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства. По сути, это государственный сектор, представляющий и обслуживающий интересы всего населения. Поскольку государственный сектор призван представлять интересы всех членов общества, его принято называть общественным сектором. При этом ряд авторов считает, что не вполне корректно относить к общественному сектору государственные коммерческие предприятия, продукция которых является рыночным товаром. Это более узкая трактовка общественного сектора.

Но понятие общественного сектора можно трактовать шире. Согласно такому подходу, общественный сектор не сводится только к государственному и включает в себя различного рода негосударственные некоммерческие организации (в том числе, общественные и религиозные), функционирующие на принципах самоуправления и предоставляющие прежде всего социальные услуги.

Иногда совокупность негосударственных некоммерческих организаций объединяется понятием «третий сектор», в таком случае они занимают промежуточное положение между общественным (понимаемым как государственный) и частным секторами экономики. Сектор некоммерческих организаций, в принципе, является важным элементом гражданского общества. Некоммерческие организации не ориентированы на получение прибыли, они могут ее получать, но должны направлять исключительно на достижение уставных целей. Некоммерческие организации создаются на добровольных началах и функционируют независимо от государства. В ряде случаев таким организациям может передаваться часть социальных функций, традиционно выполняемых государством.

Таким образом, понятие общественного сектора не имеет однозначной трактовки, но при всем том, государственный сектор составляет его ядро и государство представлено в экономической системе именно через общественный сектор.

В целом, согласно современным трактовкам, общественный сектор, представляет собой такую часть экономической жизни общества, где действуют особые условия, а именно:

- преобладает нерыночный способ координации экономической деятельности;
- производятся не частные, а общественные блага;
- достижение экономического равновесия между спросом и предложением общественных благ обеспечивается деятельностью государства, органов местного самоуправления, общественных организаций [1, с. 31 – 34; 9, с. 12 – 13, 27 – 28].

Деятельность общественного сектора экономики ориентирована на ликвидацию провалов рынка, и прежде всего на создание общественных (коллективных) благ.

Считается, что понятие «общественного», или «коллективного», блага (услуги) было впервые предложено в середине XVIII века Д. Юмом. Он отмечал наличие таких видов услуг, производство которых не приносит прибыли индивидам, но оказывается полезным для общества в целом. На необходимость предоставления таких благ, прибыль от реализации которых на частных рынках не покрывает связанных с их производством издержек (например, оборона, полиция, образование бедных слоев населения), указывал А. Смит. Согласно положению Дж. Милля, при определенных условиях индивидуальные потребности могут быть удовлетворены только с помощью коллективных действий. На примере с морским маяком, позднее вошедшем во все учебники, Дж. Милль отметил свойства общественного блага – невозможность не потреблять, а также невозможность взимать плату с потребителей такого блага.

Существуют несколько определений этой особой категории товаров и услуг. В 1950-е годы американский экономист П. Самуэльсон заложил основы теории спроса на общественные блага. Он определил общественное благо, как благо, обладающее следующими свойствами:

- неделимостью (или неконкурентностью) – общественное благо, предоставленное одному потребителю, оказывается доступным для других потребителей без ограничения и без изменения стоимости и качества блага;

- неисключаемостью – потребитель не может быть исключен из числа получателей общественного блага (например, за неуплату за пользование таким благом).

При этом общественное благо невозможно не потреблять, то есть если общественное благо создано, им могут пользоваться все члены общества без исключения, не зависимо от их желания потреблять это благо [5].

Американский экономист П. Самуэльсон предложил подход к определению равновесной ситуации, отражающей оптимальное распределение ресурсов при наличии частных и общественных благ («уравнение Самуэльсона»), в соответствии с которым сумма предельных норм замещения общественного блага на частное в потреблении равна норме замещения общественного блага на частное в производстве. Принципиально важным является и вывод о нулевых предельных издержках производства общественных благ, определяющих нежелание потребителей платить за эти блага, так называемый «эффект безбилетника» (или «фрирайдерство»).

Поскольку общественные блага не имеют позитивной цены, то в рыночной системе нет стимула их производить. Но в общественных благах заинтересованы потребители. Для решения данного противоречия государство берет на себя предложение некоторых общественных благ и использует налоговые механизмы для компенсации соответствующих расходов.

По сути, теория общественных благ развивала положение о наличии такого экономического пространства, где рынок не срабатывает, терпит «фиаско», и для устранения провалов рынка необходимо вмешательство государства в экономику в виде организации деятельности общественного сектора.

Между частными и общественными благами в зависимости от реальной комбинации свойств различных благ выделяется достаточно широкий класс смешанных благ, в той или иной степени обладающих свойствами исключаемости и конкурентности. Понимание сущности того или иного блага необходимо для эффективной организации производства, распределения и потребления таких благ. Учитывая свойства конкретного блага, регулирование их производства и порядок предоставления потребителям может изменяться.

В общественном секторе регулирующий механизм имеет отличный от рыночного механизма принцип действия, связанный с особенностями спроса и предложения общественных благ. Общественные блага в большинстве своем не являются предметом купли-продажи, не зависят от спроса и предложения и носят нерыночный характер, потребление их может быть только совместным и равным. Деятельность общественного сектора предполагает использование нерыночных механизмов размещения ресурсов с помощью налогообложения, системы бюджетного финансирования в сочетании с правовым администрированием и политическим механизмом общественного выбора (голосования избирателей). Экономика общественного сектора часто отождествляется с общественными финансами. Поэтому в экономической системе общественный сектор определяется прежде всего объемами государственных доходов и расходов. Масштабы общественного сектора часто рассчитываются как доля государственных расходов в ВВП. Но большинство исследователей считают, что теория общественного сектора включает помимо общественных финансов также теорию общественного выбора.

Основатель современной микроэкономики А. Маршалл рассматривал общественные финансы с точки зрения теорий «налогового сдвига» и распределения налогового бремени. Он разработал подход для анализа влияния различных налогов на цены и выпуск товаров.

Английский экономист А. Пигу в 1920-х годах развивал идеи А. Маршалла применительно к исследованию общественных финансов. В основе его подхода лежало понятие «внешних» эффектов (экстерналий), в соответствии с которым разделялись частные и общественные блага. Под «внешними» эффектами понимаются издержки или выгоды от рыночных сделок, не получившие отражение в ценах. Такие эффекты касаются не только участников сделки, но и третьих лиц. Возникают они как при производстве, так и при потреблении товаров и услуг. «Внешние» эффекты могут быть положительными и отрицательными. Положительный «внешний» эффект возникает, если деятельность одного экономического субъекта приносит выгоды другим; отрицательный – если деятельность одного экономического субъекта приводит к затратам у других.

Для решения проблемы «внешних» эффектов А. Пигу предлагал, в частности, введение налога на каждую единицу общественного блага, создающего отрицательные внешние эффекты («налог Пигу»). Ставка такого налога должна быть равна внешним затратам при оптимальном с точки зрения общества объеме выпуска. По мнению А. Пигу, для достижения оптимума благосостояния необходимо государственное воздействие на размещение ресурсов и на распределение доходов, так как выравнивание доходов максимизирует сумму полезностей в обществе.

Подходы Маршалла – Пигу к исследованию общественных финансов были характерны для англосаксонской ветви экономической теории до середины 1950-х годов. Однако в трудах А. Маршалла и А. Пигу практически не уделялось внимание расходам государственного бюджета и не рассматривался процесс коллективного принятия решений.

В то же время в Швеции и Италии сформировались иные подходы к общественным финансам. В конце XIX – начале XX века итальянские экономисты Э. Сакс, У. Маццола, М. Панталеони, В. Парето стали анализировать общественный сектор в контексте обмена. Они исходили из предположения о том, что по аналогии с частными благами общественные блага предоставляются для удовлетворения спроса на них со стороны потребителей. Следовательно, процесс предоставления общественных благ может анализироваться по аналогии с механизмом рыночного обмена, при котором потребители общественных благ оплачивают их потребление налоговыми платежами.

Представители шведской школы К. Виксель и Э. Линдаль рассматривали налогообложение и государственные расходы как комплексную проблему. Они показали, что уровень потребления индивидуумом общественного блага мало зависит от индивидуального вклада в производство блага (оплаты за его производство). У потребителей общественных благ есть стимул потреблять благо, при этом издержки по его оплате переносить на других пользователей («эффект безбилетника»). Было показано, что потребителю не нужно полностью оплачивать стоимость всего общественного блага, достаточно внести вклад, соответствующий персональной готовности платить. Оптимум достигается в том случае, если сумма индивидуальных вкладов равна альтернативной стоимости ресурсов, которые используются для производства единицы общественного блага. Цены общественного блага для различных потребителей, отражающие предельные нормы замещения, могут служить основой распределения налогового бремени. Это состояние называется «равновесием Линдаля», а сами цены на общественное благо – «ценами Линдаля».

Работы К. Викселя заложили основу современной теории общественного выбора. Он не только рассматривал налоги совместно с расходами, но описывал принятие решений в общественном секторе как политический и коллективный выбор индивидов. Согласно теории общественного выбора индивиды максимизируют полезность не только в рыночном, но и в общественном секторе экономики. Результаты взаимодействия избирателей, политиков и чиновников оформляются в виде величины и структуры государственных расходов и налогов.

Теория общественного выбора основывается на методологии индивидуализма, концепции «человека экономического» и концепции «политики как обмена». Другими словами, согласно этой теории индивиды действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы так же, как и в рыночной системе. Теория общественного выбора изучает различные способы и методы, посредством которых люди используют государственные учреждения в своих интересах. При этом в данной теории государство не рассматривается как институт, изначально нацеленный на увеличение общественного благосостояния. Государство выступает как институт, максимизирующий государственные доходы.

Теория общественного выбора превратила экономику общественного сектора в самостоятельный раздел экономической теории, позволив рассматривать общественный сектор не только со стороны спроса, но и со стороны предложения общественных благ.

В 1950-е годы американский экономист Р. Масгрейв впервые представил экономику общественного сектора как теорию добровольного обмена. Он ввел понятие «мериторных благ», спрос на которые со стороны индивидуальных потребителей отстает от потребностей общества и поддерживается, и стиму-

лируется государством. Мериторные блага имеют выраженный внешний эффект, который может сочетаться с исключаемым благом совместного потребления (например, здравоохранение, образование).

Один из основателей теории общественного выбора, американский экономист К. Эрроу, в 1950-е годы исследовал проблемы логики коллективного выбора и функции общественного благосостояния и предложил на основе индивидуальных предпочтений построить систему предпочтений общества. Он отмечал при этом необходимость реагирования на изменения в предпочтениях отдельных членов общества. Функция общественного благосостояния К. Эрроу представляет собой суммирование порядковых предпочтений отдельных потребителей в порядковые предпочтения общества.

В 1960-е годы Дж. Бьюкенен и Г. Таллок объединили в теорию общественного выбора коллективный выбор, правила принятия решений и процедуры голосования. В отличие от К. Эрроу, проводившего аналогию между государством и личностью, Дж. Бьюкенен и Г. Таллок провели аналогию между государством и рынком, при этом отношения граждан с государством рассматривались согласно принципу «услуга за услугу». Общественный выбор, по мнению Дж. Бьюкенена, это взгляд на политику, который возникает вследствие распространения применения инструментов и методов экономиста на коллективные или нерыночные решения [2].

Согласно данной теории принципиально важным моментом является процесс выбора между альтернативными вариантами использования ресурсов. При этом выделяются различные типы выбора: индивидуальный, коллективный и общественный.

Индивидуальный выбор осуществляется самим индивидом в результате принятия и реализации своего решения. Коллективный выбор происходит, когда решения принимаются и реализуются группой (коллективом) индивидов. Выделяют два вида групп – олигополистические, где члены группы зависят друг от друга, и латентные (скрытые) группы, где действие одного участника не отражается на других. Латентная группа состоит из большого количества участников, что обуславливает их независимость друг от друга.

Общественный выбор происходит в случае принятия и реализации решений индивидами в составе латентной группы. Общество само представляет собой такую латентную группу, в результате общественного выбора которой принимаются политические решения. При этом общество имеет договоренности о правилах общественного выбора, а также способах и формах его реализации. Общественный выбор делается на основе голосования. В зависимости от оптимального числа индивидов в той группе, чье согласие необходимо для принятия политического решения, определяется модель политического устройства общества (от демократии до диктатуры).

Считается, что в отличие от рынков частных благ коллективное принятие решений в политической сфере становится менее эффективным по мере роста числа участников. По аналогии с рынком политическое решение эффективно в том случае, если оно принимается единогласно. При росте числа участников возможность достижения согласия уменьшается. Кроме того, в отличие от частных рынков с большим набором вариантов, политический выбор осуществляется из малого набора взаимоисключающих альтернатив.

Угрозу неконтролируемого роста государства («угрозу Левиафана») отмечал Дж. Бьюкенен. Он считал, что «демократия без оков» ведет к неоправданному расширению полномочий и функций государства. Критерием справедливости и эффективности политической системы, по его мнению, должно быть распространение правил экономической игры на политический процесс.

Согласно теории общественного выбора, государство должно выполнять охранительные функции и не принимать участия в производственной деятельности, по принципу – «защита порядка без вмешательства в экономику». Функцией государства является ограничение деятельности, порождающей внешние эффекты. Государство должно распределять ответственность за внешние последствия индивидуальных действий (через налоговый механизм). По мнению Дж. Бьюкенена, конституция должна эффективно ограничить государство и таким образом гарантировать суверенитет каждого индивида.

В 1986 году Дж. Бьюкенен получил Нобелевскую премию по экономике «за исследование договорных и конституционных основ теории принятия экономических и политических решений».

Важную роль в последующем развитии теории общественного выбора сыграли работы Д. Мюллера, У. Несканена, М. Олсона и др.

Современная неоинституциональная школа сосредотачивает внимание на рассмотрении взаимоотношений между общественным сектором и политическими институтами. Предметом исследования при этом становятся реальные правила и соглашения, которые определяют размещение и распределение ресурсов общественного сектора.

В России теория экономики общественного сектора получила развитие в работах А.Я. Рубинштейна – автора концепции «экономической социодинамики» [6]. В рамках данной концепции обосновано положение о наличии таких общественных потребностей, которые не сводятся к частным потребно-

стям индивидов, введена категория «социальной полезности» как способности блага удовлетворять нормативные потребности общества, носителем которой является государство. Сформулирован также так называемый «принцип инверсии», согласно которому существует связь между социальным интересом в отношении частного блага и социальной мутацией этого блага, в результате которой происходит «инверсия» предельных условий равновесия.

В Беларуси экономика общественного сектора пока изучается фрагментарно, главным образом в рамках рассмотрения частных проблем развития социальной сферы и государственных финансов. Учитывая специфический опыт транзитивной экономики нашей страны, очевидно, что назрела необходимость более глубоких институциональных исследований экономики общественного сектора в Республике Беларусь.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Аткинсон, Э.Б. Лекции по экономической теории государственного сектора / Э.Б. Аткинсон, Дж.Э. Стиглиц. – М.: Аспект Пресс, 1995.
2. Бьюкенен, Дж.М. Сочинения. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике» / Дж.М. Бьюкенен. – М.: Таурас-Альфа, 1997. – Т. 1.
3. Заостровцев, А.П. Экономика общественного сектора: общественные блага, внешние эффекты и перераспределение / А.П. Заостровцев. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2006.
4. Олсон, М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / М. Олсон. – М.: ФЭИ, 1995.
5. Самуэльсон, П.Э. Чистая теория общественных расходов / П.Э. Самуэльсон // Вехи экономической мысли. Т. 4. Экономика благосостояния и общественный выбор; под общ. ред. А.П. Заостровцева. – СПб.: Экономическая школа, 2004.
6. Социальная политика в контексте «нормативной теории государства» / под общ. ред. А.Я. Рубинштейна. – М.: Ин-т экономики РАН, 2009.
7. Стиглиц, Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Дж.Ю. Стиглиц. – М.: МГУ, ИНФРА-М, 1997.
8. Эрроу, К. Возможности и пределы рынка как механизма распределения ресурсов / К. Эрроу // THESIS. – 1993. – Вып. 2.
9. Якобсон, Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика / Л.И. Якобсон. – М.: ГУ-ВШЭ, 2000.

*Поступила 15.08.2011*

#### ON THE QUESTION OF RESEARCH METHODOLOGY OF THE PUBLIC SECTOR ECONOMICS

**T. MIRONOVA**

*The article is devoted to analysis of methodological approaches in research of the of the Public Sector Economics. The views of different economic schools theorists on problems of Public welfare and theory of social choice are analysed. The author comes to the conclusion that investigations of Public Sector Economics in the Republic of Belarus must be extended with due regard for institutional theory.*