

ГЛАВА 1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Из содержания этой главы вы узнаете, что такое публичный сектор, из каких отраслей он состоит и за счет каких средств формируется. На основе сравнения публичного и корпоративного управления выделяются функции публичного сектора, принципы его организации. Показано место публичного сектора в структуре государственной власти. Исследуя генезис государственного управления, автор показывает преобразование политической активности в плоскость государственного управления, осуществляемого в режиме профессиональной деятельности, демонстрирует формы и технологии государственного управления. В главе также прослеживается развитие теоретических представлений о качестве государственного управления, его базовых концептуальных формах, оказывающих влияние на выбор методов и технологий, используемых в работе органов публичной власти.

1.1. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Понятие «публичный сектор экономики»

Публичный (общественный) сектор экономики является важнейшим структурным элементом современного общества, обеспечивающим реализацию его интересов путем создания контролируемого органами власти института, ответственного за удовлетворение общественных потребностей. Наличие такого института оптимизирует потенциальные расходы людей на оплату услуг общественного характера, то есть не привязанных к удовлетворению потребностей каждого конкретного индивида. Потенциальными потребителями услуг, формируемых общественным сектором, в конкретный момент времени может являться ограниченное число людей, тогда как затраты на производство этих услуг несет большинство населения. Ремонт или строительство дорог, уборка мусора или возведение рекреационных зон осуществляются в интересах всего сообщества безотносительно к тому, насколько каждый его представитель реально пользуется произведенным общественным благом.

В зарубежной литературе нет четкого разделения между государственным и публичным секторами. Термин *public sector* имплицитно включает в себя государственный сектор, представляя собой часть экономики, сконцентрированную на предоставлении государственных услуг. Во многих странах публичный сектор является консолидированным, имеет государственный статус и располагает цельным механизмом распределения бюджетных ресурсов между различными территориальными уровнями в соответствующей пропорции. В этом случае содержание публичного сектора совпадает с содержанием государственного.

Публичный сектор экономики существует благодаря неспособности частного предпринимательства обеспечить комплексное удовлетворение потребностей людей, создать

условия для равномерного распределения прибавочного продукта между всеми категориями граждан. Общественный сектор экономики позволяет преодолевать так называемые провалы рынка, вызванные существованием множества сфер, где не может эффективно проявить себя «невидимая рука рынка» и где ощущается настоятельная потребность во вмешательстве государства с целью преодоления отрицательных последствий рыночного регулирования. По доле объема общественных благ в структуре произведенного совокупного продукта судят о социальной зрелости общества, уровне защиты его граждан от потенциальных рисков, способности общественных институтов реагировать на негативные проявления окружающей среды.

Л. И. Якобсон увязывал содержание публичного сектора с необходимостью удовлетворения потребностей общества в чистых общественных благах, смешанных общественных благах, поставляемых на основе сотрудничества и разделения функций между государством и частным предпринимательством либо частным некоммерческим сектором, в частных благах в ситуациях изъянов рынка¹. Данный подход, по сути, противопоставляет публичный сектор частному, и критерием отличия выступает способность первого предоставлять общественные блага, потребность в которых у общества остается достаточно высокой, независимо от уровня его развития.

В зарубежной литературе термин «публичный сектор экономики» (public sector) также противопоставляется понятию «частный сектор» (private sector). Как гласит определение понятия в финансовом словаре, публичным сектором именуется «часть смешанной экономики, охватывающая деятельность центральных и местных властей. В публичный сектор экономики входят образование, национальная служба

¹ Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. — М.: Аспект-Пресс, 1996. — С. 55–56.

здравоохранения, социальное обслуживание, общественный транспорт, полиция, местные предприятия общественного пользования, оказывающие коммунальные услуги и пр., а также государственные предприятия и государственные корпорации (public corporations)»¹. В зарубежной литературе публичный сектор фактически отождествляется с государственным, поскольку призван реализовывать те полномочия, которые закреплены в компетенции государства. Однако в тех странах, где местные органы власти правовым образом обособлены от системы государственного управления, их статус как источника публичной ответственности выражен не менее сильно, чем власть государства. Поэтому содержание термина публичной власти должно включать органы как государственной, так и муниципальной власти, реализующие функции удовлетворения коллективных потребностей. В этом значении термин «публичный (общественный) сектор» (public sector) включает в себя средства и институциональные единицы публичных органов власти, дополняющие частный корпоративный (private) сектор, который осуществляет деятельность, направленную на извлечение прибыли представляющими его бизнес-единицами. Публичный сектор реализует функции, не осуществляемые ни одним участником общественных отношений, и предоставляет услуги, которые не производятся в частном секторе и для предоставления которых обществом достигается договоренность о необходимости их предоставления.

Американский экономист Р. Масгрейв не ограничивал роль государства производством общественных благ, выделив дополнительно такие его функции, как нейтрализация внешних эффектов, преодоление спонтанного образования монополий, регулирование страховых и фьючерсных рынков,

¹ Батлер Б., Джонсон Б., Сидуэл Г. и др. Финансы. Толковый словарь / Общ. ред. д-ра экон. наук И. М. Осадчей. 2-е изд. — М.: Инфра-М; Весь Мир, 2000.

стимулирование потребления полезных продуктов¹. Таким образом, государство стремится преодолеть негативные проявления рыночного взаимодействия, содействуя налаживанию взаимовыгодных и прозрачных отношений между его участниками и повышению качества жизни населения независимо от уровня его дохода или профессиональной принадлежности. К примеру, нейтрализация внешних эффектов может производиться за счет укрепления прав собственности, спонтанное возникновение монополий — путем усиления антимонопольной политики, а стимулирование производства полезной продукции — через увеличение налогового бремени для производителей «нездорового» питания.

Дж. Э. Стиглиц в государственном секторе видел «общественную собственность и деятельность государства в производстве, продаже и перераспределении, включая производство товаров и услуг, субсидирование производства, государственную деятельность на финансовых рынках, государственные закупки товаров и услуг»². Примечательной особенностью данного подхода в определении государственного сектора выступает выделение статического структурного (общественная собственность) и функционального оперативного (деятельность государства) аспектов, характеризующих элементный состав государственного сектора. Государство, располагая собственностью на средства производства, распоряжается ресурсами с целью удовлетворения общественного интереса, одновременно формируя определенный перечень инструментов, позволяющих вовлекать частную сферу в решение общегосударственных задач.

Таким образом, публичный сектор по отношению к государству выступает его составной частью, экономическим

¹ Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика: Пер. с 5-го англ. изд. [1989]. — М.: Бизнес Атлас, 2009.

² Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора: Пер. с англ. — М.: Изд-во МГУ; Инфра-М, 1997. — С. 130.

подразделением, ответственным за его комплексное и сбалансированное воспроизводство. Благодаря публичному сектору население получает жизненно важные услуги, пользуется объектами инженерной инфраструктуры, участвует в реализации социальных проектов. Зачастую именно субъектами публичного сектора первоначально разрабатываются перспективные продукты, применяемые впоследствии в частной сфере, предлагаются стандарты и схемы внедрения новых технологий. Публичный сектор призван исправлять диспропорции рыночных отношений путем использования ряда административных и экономических регуляторов, определять стратегические направления развития бизнеса и формировать для этого необходимую инфраструктуру.

Взаимодействие публичного и корпоративного секторов

Другим экономическим подразделением государства выступает *корпоративный сектор*, включающий в себя совокупность предприятий с частной или смешанной формой собственности, целью которых выступает производство товаров и услуг для получения коммерческой выгоды. Доля корпоративного сектора любой страны ограничена главным образом объемами государственного и муниципального секторов экономики, которые определяются размерами компетенции публичных органов власти и долей потребительского спроса, удовлетворяемого при непосредственном участии публичной власти. Развитие корпоративного сектора экономики осуществляется за счет как общего увеличения числа хозяйствующих субъектов, расширения производственного разнообразия, так и выработки новых форм взаимодействия с государственными и муниципальными органами власти, общественными организациями и населением. Структура корпоративного сектора воспроизводит сеть вертикальных и горизонтальных связей, сформировавшихся между многочисленными

хозяйствующими субъектами, ориентированными на производство востребованных населением товаров и услуг.

Корпоративный сектор становится источником формирования технологий и инструментов публично-административного менеджмента, нацеленных на повышение эффективности работы государственных и муниципальных служащих. Именно из корпоративного сектора в публичный пришли такие технологии, как SWOT-анализ, KPI, технология постановки целей — SMART и пр. Широко распространены в подготовке специалистов в области государственного (муниципального) управления апробированные в бизнес-сфере тренинги, мозговые штурмы и деловые игры.

Корпоративный сектор функционирует на основе собственной ресурсной базы либо осуществляет заимствования на свободных рынках, не полагаясь на получение поддержки со стороны публичной власти. Участвуя в освоении бюджетных средств, к примеру, в форме конкурсного размещения или аукциона, корпоративная единица не получает никаких преимуществ перед другими субъектами, будучи ограниченной условиями заключенного контракта. Как правило, доля государственного и муниципального заказа в хозяйственном портфеле корпоративного субъекта не превышает половины имеющихся у нее активов.

Границы между публичным и корпоративным сектором являются достаточно размытыми и определяются главным образом долей органов власти в акционерном капитале компании. К примеру, владение правительством Франции 15,1 % акций компании «Рено» позволяет отнести ее к публичному сектору. В России примером публичной компании может служить Сбербанк, контрольным пакетом акций которого (50 % + одна голосующая акция) владеет Центральный банк России. При участии государства в управлении компаниями со смешанным капиталом осуществляется направленное воздействие на отраслевые рынки, определяются приоритетные направления инвестиционной политики в развитии страте-

гически значимых для страны отраслей национальной экономики. Во многих странах такие отрасли, как космическая, энергетическая, авиационная и др., находятся в значительной зависимости от государства, получая от него весомую долю инвестиций.

Состав публичного сектора

Существует несколько точек зрения на выделение основных элементов публичного (государственного) сектора. Одна из них связана с тем, что публичный сектор представляют сферы, финансируемые из бюджетов разных территориальных уровней. Поэтому в состав публичного сектора следует включать органы государственной и муниципальной власти, предоставляющие определенный перечень функций и услуг в соответствии со своими обязательствами. Однако в этом случае из публичного сектора нужно исключить негосударственные общественные организации, предоставляющие значительный объем публичных услуг.

Имеется точка зрения, согласно которой в состав публичного (государственного) сектора должны входить сферы бизнеса, имеющие важное значение для существования государства. При этом доля государства в сфере обеспечения данных отраслей может быть только частичной. Наиболее значимым для государства представляется развитие таких отраслей, как электроэнергетика, коммунальное хозяйство, здравоохранение и др. Есть мнение, что госсектор может и должен функционировать в основном в четырех отраслях экономики: финансы, промышленность, транспорт и связь¹.

Таким образом, в состав публичного сектора можно включать предприятия и учреждения, хозяйствующие субъекты,

¹ *Савченко А.* Экономические основы управления государственной собственностью // Проблемы теории и практики управления, 2000. — № 6. — С. 80–86.

действующие в тех сферах бизнеса, которые связаны с производством услуг, имеющих первоочередной характер, и где предусмотрены специальные меры государственного регулирования. Под эту категорию хозяйствующих субъектов можно подвести такие структурные единицы публичного сектора экономики, как: государственные и муниципальные унитарные предприятия, бюджетные учреждения, некоммерческие организации, государственные корпорации и государственные компании, акционерные общества с государственным участием, публичную сферу, представляющую систему самоорганизации граждан и сеть общественных организаций, а также многочисленную армию частных компаний, активно участвующих в реализации общественных проектов и выполняющих заказы публичных органов власти. Подобная трактовка элементного состава публичного сектора экономики свидетельствует о его значительной доле в структуре национальной экономики любого государства. Развитие публичного сектора экономики определяется возрастающей ролью общественных потребностей, перечень которых увеличивается по мере повышения качества жизни населения и актуализации инфраструктурного обеспечения экономического роста.

Функции публичного сектора

Публичный сектор в обществе выполняет несколько общественно значимых функций, среди которых функция по производству общественных благ (*производственная*) далеко не единственная. К не менее значимым функциям публичного сектора можно отнести целеполагающую (стратегическую), контрольную, стимулирующую, арбитражную, координирующую и социальную.

Целеполагающая функция публичного сектора проявляется в активной политике государства по определению стратегических целей и подбору приоритетов, позволяющих сфоку-

сировать внимание общества, бизнес-сообществ на освоении новых сфер деятельности, развитии новых рынков. В рамках реализации этой функции органами государственной власти инициируется разработка программных документов, определяющих перспективные направления развития общества, под реализацию которых могут быть созданы специальные целевые фонды, предложены льготные финансовые инструменты для бизнес-сообществ и пр.

Исполнение *контрольной* функции направлено на отслеживание исполнения хозяйствующими субъектами законодательных предписаний и контрольных нормативов, что позволяет обеспечить права физических и юридических лиц, требования безопасности функционирования объектов, устойчивость производственных процессов и пр.

Посредством *стимулирующей* функции органы публичной власти осуществляют техническую, финансовую и организационную поддержку тех хозяйствующих субъектов, которые действуют в русле приоритетных направлений развития государства и обладают высоким производственным и научным потенциалом, осуществляют важные социальные функции.

Выполнение *арбитражной* функции, закреплённой главным образом за органами судебной власти, служит условием сохранения стабильности в обществе, предотвращения конфликтов между участниками общественных отношений посредством установления определенных норм и стандартов.

При содействии *координирующей* функции публичной власти осуществляются соблюдение пропорций в развитии общественных систем, нейтрализация текущих угроз и снятие организационных и институциональных ограничений.

Благодаря *социальной* функции публичная власть исполняет обязательства перед социально незащищенными слоями населения, обеспечивает удовлетворение жизненно важных потребностей граждан, предоставляет услуги в области социальной защиты и личностного роста.