Г. КЛЕЙНЕР,
член-корреспондент РАН,
зам. директора ЦЭМИ РАН,

Д. ПЕТРОСЯН,
доктор экономических наук,
директор Научного центра
стратегических исследований НИИ экономики
и информатизации социальной сферы,

А. БЕЧЕНОВ,
доктор экономических наук,
зам. генерального директора
ГНЦ "Всероссийский электротехнический
институт имени В.И. Ленина"

ЕЩЕ РАЗ О РОЛИ ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В ЭКОНОМИКЕ*

Вопрос о целях, границах и возможностях государства в области регулирования экономики — один из центральных и в экономической теории, и в реальной хозяйственной практике. Концепции минимализма, централизма, дирижизма, трактующие желательную и возможную степень участия государства в такой деятельности, активно обсуждаются в научной литературе в течение многих лет[1]. Различные социально-экономические теории — марксизм, кейнсианство, монетаризм — используются в качестве базы для обоснования характера и степени государственного влияния в экономике.

Должно ли государство по возможности "уйти из экономики" или это может привести к "уходу экономики из государства"[2]? В последнее время тема "минималистского" государства, имеющего минимум прав (в том числе прав собственности) и соответственно минимум обязанностей, зазвучала уже в операциональном ключе в служебных поручениях министрам РФ со стороны бывшего премьер-мини-

* Работа выполнена при поддержке РГНФ, проект 03-02-00058а. Она была также поддержана фирмой ИНЭК.

[1] Из последних публикаций можно отметить работы: Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост. — Вопросы экономики, 2002, № 9; Ясин Е. Бремя государства и экономическая политика *(либеральная альтернатива).* — Вопросы экономики, 2002, № 11; Супян В. Роль государства в экономике: американский опыт. — Проблемы теории и практики управления, 2002, № 4; Львов Д. Экономика развития. М.: Экзамен, 2001; Мау В. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития. — Вопросы экономики, 2002, № 7; Государственная политика в промышленном комплексе России и его трансформация в период реформ *(доклад Минпромнауки и МАЦ).* — Вопросы экономики, 2002, № 6; Нигматулин Р. Об оптимальной доле государственных расходов в ВВП и темпах экономического роста. — Вопросы экономики, 2003, № 3.

[2] Очевидно, в первой части фразы термин "государство" используется для обозначения политической организации, упорядочивающей жизнедеятельность страны, а во второй — для обозначения самой страны.

стра. Она прослеживается и в выступлениях президента РФ В. Путина. Ряд экономистов связывают уменьшение роли государства с развитием процессов глобализации, с одной стороны, регионализации — с другой и транснационализации производства — с третьей[3]. Вместе с тем немало авторов отстаивают и иную точку зрения, указывая на возрастание роли государства в развитых странах[4]. В настоящее время можно, по-видимому, говорить о своеобразном балансе сил в ходе "противостояния" государственности и глобализации[5].

В данной работе, основанной на предложенной Г. Клейнером системной модели взаимодействия макромасштабных факторов социально-экономического развития страны[6], предлагается один из возможных методологических подходов к исследованию этой проблемы. Он базируется на следующих принципах.

1. Отношения между социально-экономическими подсистемами (или агентами) носят *взаимный* характер. Это касается как чисто иерархических структур типа "центр — регион", "принципал — агент", так и неиерархических систем типа "спрос — предложение", "финансовый сектор — реальный сектор" и т.п. Сколько-нибудь устойчивых односторонних отношений в экономике практически нет ни на каком уровне управления[7].

2. Основными макросистемами, деятельность и взаимодействие которых определяют функционирование страны, являются государство (понимаемое в узком смысле, то есть как политическая организация, осуществляющая управление страной), общество (также понимаемое в узком смысле как структурированная совокупность индивидов, проживающих на территории данной страны, и различных политических и иных организаций) и экономика (понимаемая как совокупность производительных сил и производственных отношений). Каждая из этих подсистем действует в масштабе всей страны, однако их можно рассматривать как относительно самостоятельные.

3. Все макросистемы характеризуются специфическими функциями и миссиями, реализуемыми во взаимодействии друг с другом. При этом государство выступает фактором, интегрирующим во времени и в пространстве разнородные элементы процесса развития страны.

Развивая эти принципы на основе модели взаимодействия страновых факторов, в каком-то смысле аналогичной модели межотраслевых взаимодействий "затраты — выпуск" В. Леонтьева, мы приходим

---

[3] Макаров В. Государство в российской модели общества. М.: ЦЭМИ РАН, 1998.

[4] "С 1970 по 2000 г. доля совокупных государственных расходов в среднем для стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития увеличилась с 29 до 36,5%" (см.: Горохов А. Реконструкция или демонтаж? Москва, ноябрь 2003).

[5] Горохов А. Реконструкция или демонтаж?

[6] См.: Клейнер Г. Экономическая политика и управление государственной собственностью. Россия: тенденции и перспективы развития. Третья международная конференция. Секция "Экономическая наука и экономическая политика в современной России". Сб. докладов. М.: ЦЭМИ РАН, 2003.

[7] Обоснование этой точки зрения см. в: Клейнер Г. Экономика России и кризис взаимных ожиданий. — Общественные науки и современность, 1999, № 1; Клейнер Г. Механизмы принятия стратегических решений и стратегическое планирование на предприятиях. — Вопросы экономики, 1998, № 9.

к новой систематизации и классификации функций государства вообще и в экономике в частности. В работе показано, что успешное функционирование и развитие страны зависят от взаимодействия и баланса сил государства, общества и экономики; если одна из этих составляющих доминирует над другими, возникает деформированный и неэффективный тип общественного устройства.

Государство — общество — экономика: структурная симметрия

Обычно, когда говорят о роли государства в экономике, имеют в виду взаимодействие государства и рынка как двух взаимозаменяемых способов координации отношений между экономическими агентами и их группами: "провалы рынка" могут быть компенсированы "успехами государства" и, наоборот, "неэффективность государства" (например, как собственника) может быть преодолена с помощью "эффективных рыночных механизмов".

При такой постановке в качестве главных регулирующих сил в экономике страны рассматриваются две — государство и рынок. Однако подобное представление, по нашему мнению, неполно, поскольку не учитывает влияния еще одной важной силы — общества. Результаты развития институциональной экономической теории, эволюционной экономики, исследования роли знаний как фактора производства показывают, что общество (и в микромасштабе — коллектив, социальная группа, и в макромасштабе — население страны, его слой, федеральная общественная организация, партия) оказывает непосредственное (то есть вне рыночных или государственных каналов) и значительное влияние на экономику на всех ее уровнях. Поэтому рассмотрение любого существенного вопроса, касающегося социально-экономического развития страны, должно опираться на учет действий и реакции трех основных акторов: *государства*, *общества* и *экономики (бизнеса)* (см. рис. 1).

Взаимосвязь государства, общества и экономики

Рис. 1

Возможность подобной структуризации предметной области (в качестве которой рассматривается страна в целом) неочевидна. Дело в том, что и государство, и экономика, и общество в конечном счете проявляют себя через деятельность одних и тех же индивидов (агентов). Однако в каждом конкретном случае действия последних могут быть, как правило, классифицированы и отнесены к процессам функционирования одной или нескольких из указанных структур (общества, государства, экономики).

Какие формы принимает жизнедеятельность упомянутых страновых подсистем? Государство обеспечивает достижение своих целей и использует собственные возможности посредством федеральных, региональных и муниципальных органов власти, должностных лиц

(чиновников), представителей законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Экономика реализуется в микроэкономическом плане в деятельности хозяйствующих субъектов, в мезоэкономическом — в развитии и взаимодействии комплексов, отраслей, регионов, в макроэкономическом — в динамике объемов ВВП, производства, уровней цен, занятости и т.п. Роль общества проявляется в создании и функционировании общественных организаций: партий, объединений, союзов, а также средств массовой информации[8]. Действия физических лиц по формированию позиции общества или государства по различным вопросам жизни страны или региона также могут быть отнесены к деятельности общества.

Развитие страны во многом определяется соотношением указанных сил[9]. Каждая из трех подсистем обладает внутренними источниками собственного развития, но социально-экономическое развитие страны в целом может быть успешным только тогда, когда между ними наблюдается определенный баланс. Если одна из подсистем явно доминирует над другими, возникает деформированный и неэффективный тип общественного устройства.

Так, если всецело *доминирует государство*, подавляя инициативные силы общества и контролируя производительные силы экономики, возникает *тоталитаризм*. Если *доминирует общество*, государство демонстрирует слабость, а экономическая активность низка, в стране воцаряется *анархия*, образно говоря, "новгородское вече". Если в обществе господствуют экономические интересы агентов, социальные структуры общества слабы или разрознены, а государство не пользуется авторитетом, возникает *экономика физических лиц*[10], или *дезорганизация*[11]; в таком обществе каждый конкурирует с каждым, а руководители предприятий и организаций действуют в своих собственных интересах, а не в интересах руководимых ими организаций.

Возможные варианты сочетания "силы" отдельных составляющих в конфигурации "государство — общество — экономика" представлены в таблице 1. Отдавая себе отчет в том, что характеристики "слабый" или "сильный", отражающие степень доминирования соответствующих элементов конфигурации при принятии общестрановых решений, для конкретных стран являются дискуссионными, мы тем не менее приводим на основе субъективных оценок примеры для возможных сочетаний.

Три указанные сферы хотя и являются самостоятельными, но имеют значительные пересечения. Так, предприятия, в чьей собственности значима доля государства, следует относить как к "государ-

[8] См. также: Петросян Д. Гуманистическая экономика и управление: новая парадигма хозяйствования и экономическая политика России. М.: Прометей, 2001, с. 145–149.

[9] При желании российский государственный флаг ("триколор") можно трактовать как символ взаимодействия трех указанных сил: красный цвет символизирует государство, белый — общество, синий — экономику.

[10] Клейнер Г. Современная российская экономика как "экономика физических лиц". — Вопросы экономики, 1996, № 4.

[11] Blanchard O., Kreter M. Disorganization. — Quarterly Journal of Economics, 1997, vol. 12, No 4.

Таблица 1

Варианты конфигурации "государство — экономика — общество"

Государство	Общество	Экономика	Примеры и характеристики стран
Сильное	Сильное	Сильная	Высокоразвитые страны (США, Швеция и т.п.)
Сильное	Сильное	Слабая	Африканские страны
Сильное	Слабое	Сильная	Китай, Саудовская Аравия, Сингапур
Сильное	Слабое	Слабая	*Тоталитаризм.* Вьетнам, Северная Корея
Слабое	Сильное	Сильная	Относительно высокоразвитые страны Латинской Америки
Слабое	Слабое	Сильная	*Экономика физических лиц.* Колумбия
Слабое	Слабое	Слабая	Россия, страны СНГ, Румыния
Слабое	Сильное	Слабая	*Анархия.* Слаборазвитые страны Латинской Америки, Польша

ству", так и к "экономике". К области пересечения сфер их ведения нужно, по нашему мнению, относить и предприятия, которые принадлежат государству, производят продукцию по государственным заказам, перечисляют прибыль в государственный бюджет и финансируются государством (казенные предприятия), поскольку они присутствуют на рынке труда, технологий, оборудования, методов организации и управления производством и т.п. и в этом качестве соперничают с чисто коммерческими частными предприятиями.

К области пересечения общественной и экономической сфер принадлежат: во-первых, коммерческие структуры, находящиеся в собственности общественных организаций; во-вторых, фондовый рынок (особенно в тех странах, где принята англо-американская модель распределения акций предприятий); в-третьих, так называемые народные предприятия (акционерные общества работников — АОР). Упомянем и социальные аспекты деятельности предприятий любого типа, поскольку общественные течения, взгляды, установки, приоритеты оказывают сильное влияние на социальный климат внутри них и, как следствие, на целенаправленность и производительность труда.

Область пересечения сфер государства и общества охватывает ряд аспектов функционирования партий, выборной власти, избирательной системы, а также социальные аспекты деятельности органов исполнительной и судебной ветвей власти.

Надо иметь в виду, что границы сфер, принадлежащих одновременно двум различным элементам рассматриваемой конфигурации, размыты и их определение носит в значительной мере условный характер.

Взаимное влияние государства, экономики и общества реализуется в целом следующим образом: *государство регулирует и стимулирует экономику и способствует организации общества; экономика определяет возможности и мощь государства и формирует экономические интересы общества; общество "воспитывает" государство, указывает бизнесу цели и ограничения развития.*

Одна из сфер оказывает влияние на другие через разнообразные коммуникационные каналы, каналы движения материально-финансо-

вых и информационных ресурсов, а также воздействуя на функционирование объектов, находящихся на пересечении указанных сфер.

Таким образом, можно зафиксировать 6 субъектов данной конфигурации: три первичных — A_1, A_2, A_3 — соответственно государство, экономика, общество, и три производных — S_{12}, S_{13}, S_{23} — попарные пересечения основных субъектов (S_{ij} — сфера общего ведения i-го и j-го субъектов).

Это означает, что у каждого i-го основного фигуранта ($i = 1$ — государство, $i = 2$ — экономика, $i = 3$ — общество) есть три основных способа воздействия на каждого j-го участника из числа остальных и сферу общего ведения S_{ij} ($i \neq j$, $i,j = 1,2,3$):

— *непосредственное* влияние $A_i \to A_j$ i–го субъекта на j-й (например, воздействие государства на экономику с помощью налогового регулирования);

— *прямое* влияние $A_i \to S_{ij}$ i–го субъекта на сферу общего ведения с j-м (например, управление государством принадлежащей ему собственностью);

— *диффузное* влияние $S_{ij} \to A_j$, $S_{ij} \to A_i$ сферы общего ведения i–го и j-го субъектов на каждый из них (например, распространение примеров эффективного управления казенными предприятиями на другие частные и государственные организации);

— *опосредованное* влияние $A_i \to S_{ij} \to A_j$ i–го субъекта на j-й через "посредника" S_{ij} — сферу общего ведения (композиция двух предыдущих видов воздействия);

— *косвенное* влияние $A_i \to A_j$ i–го субъекта на j-й через посредство других основных и производных субъектов (например, влияние государства на экономику, осуществляемое через воздействие на общество и через него — на экономику)[12] (см. рис. 2).

Можно говорить также о *полном* влияниии i–го субъекта на j-й, понимая под этим совокупность воздействий, дошедших от i–го субъекта к j-му через все виды связей — непосредственных, опосредованных, косвенных.

Схема взаимодействия государства, общества и экономики

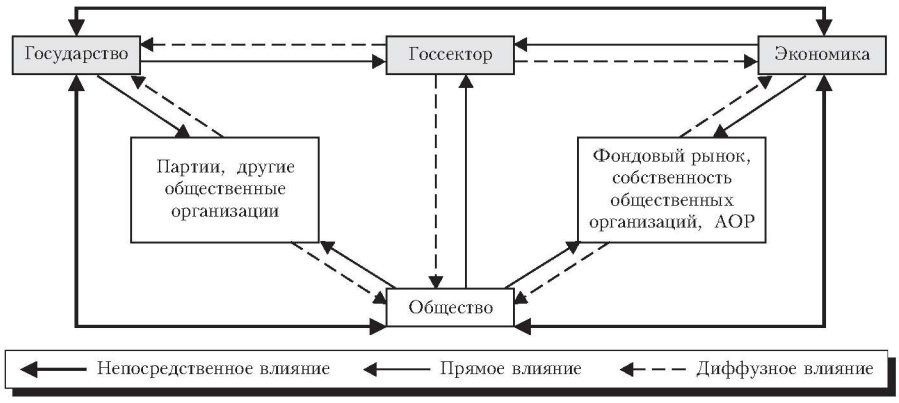

Рис. 2

[12] В сферу косвенного влияния включаются все композиционные влияния, осуществляемые через многозвенные и "кольцевые" схемы.

Используя данную схему, представим макроуровень социально-экономического функционирования страны в виде системы из шести элементов, взаимодействующих между собой аналогично тому, как это происходит в замкнутой системе межотраслевого взаимодействия в модели Леонтьева "затраты — выпуск". С помощью предложенной модели можно поставить вопрос об оценке полного влияния одного актора на другого, определяемого подобно полным затратам в модели "затраты — выпуск" или в модели межотраслевого баланса[13].

Применяя изложенный подход к анализу роли государства, получаем, что оно имеет три главных канала влияния на экономику путем (см. рис. 3):

— непосредственного регулирования через законодательные, административные и перераспределительные виды деятельности[14];

— управления государственной собственностью и в том числе госсектором[15];

— влияния на общество и в дальнейшем на экономику через прямое, опосредованное и косвенное влияние общества на нее.

Основные каналы влияния государства на экономику

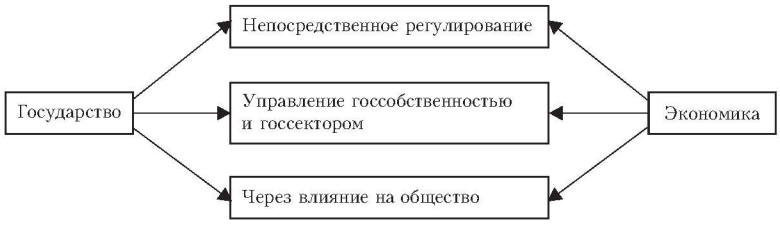

Рис. 3

Характеризуя возможности влияния государства на экономику, управление государственной собственностью в целом и государственным сектором в частности следует рассматривать как *стержневой элемент деятельности государства* в процессе регулирования экономики.

---

[13] Соответствующий алгоритм требует построения так называемой абстрактной модели "затраты — выпуск", в которой роль операции сложения материальных потоков от одного элемента системы к другому играет операция объединения потоков влияния. В данной работе эта модель и алгоритм определения полных затрат не приводятся.

[14] Имеет место также непосредственная "перекачка" государственных средств в частный сектор недобросовестными чиновниками (см., например: Петросян Д. Гуманистическая экономика и управление: новая парадигма хозяйствования и экономическая политика России, с. 78).

[15] Госсектор, в свою очередь, также оказывает существенное влияние на общество, поскольку его эффективность служит одним из ярких примеров эффективности государства в целом. Наблюдая за институциональной средой и социальным климатом внутри предприятий госсектора и в отношениях между ними, оценивая складывающиеся там нормы, правила, традиции, общество и его граждане делают заключения относительно общего направления институциональной динамики, поощряемой государством. Если, например, для госсектора характерна усиливающаяся коррупция, общество приходит к выводу о ее поощрении государством или по крайней мере о непротивлении государства коррупционным процессам.

Государство, общество, экономика: функциональная асимметрия

Роли трех указанных фигурантов в излагаемой концепции не симметричны. Особая миссия применительно ко всей страновой конфигурации принадлежит государству, призванному выполнять функции и обязанности по отношению к обществу и экономике, которые оно не может переложить на других участников. Это связано со специфической *ролью государства как субъекта узаконенного делегирования прав граждан*. Обратимся к целям и содержанию влияния государства на экономику, обусловленным его специфической ролью в системе "государство — общество — экономика".

Государство служит для страны своего рода стабильной несущей конструкцией. Оно, как правило, не связано ни с какой конкретной группой физических лиц (даже в монархическом государстве речь идет о "царствующей фамилии", то есть не только о ныне здравствующих, но и о прошлых и будущих поколениях данного рода), функционирует в течение жизни многих поколений и обеспечивает преемственность и непрерывность развития данной страны. Поэтому на государство в существенно большей степени, чем на общество или экономику, ложится задача выявления и реализации интересов граждан, причем не только ныне живущих на его территории, но и их потомков.

В целях большей наглядности вспомним поговорку о человеке, который "за деревьями не видит леса". Зададимся вопросом: чем же совокупность близко растущих деревьев отличается от леса? Главным образом тем, что "деревья" (как множество конкретных экземпляров растений) — это *статическое* понятие, а лес — *динамическое*: в состав "леса" входят не только существующие, но и будущие (а в какой-то мере и прошлые, подготовившие среду для новых) деревья. В рамках этой аналогии государство подобно лесу, общество же и экономика — множеству деревьев.

В отличие от экономики и общества государство обладает выраженными и весьма устойчивыми территориальными признаками. Это определяет его специфику по отношению к "стреле времени". Государство реализует межвременну́ю преемственность развития[16]. Цели общества, стремящегося обеспечить права и интересы его членов, распространяются на существующие в данный момент поколения. Девиз рыночной части экономики, как известно, формулируется как "здесь и сейчас".

Таким образом, неотъемлемая обязанность, миссия и "доминирующая компетенция[17]" государства — обеспечение неограниченно продолжающегося функционирования общества и экономики на данной территории[18].

---

[16] Не случайно диагноз: "Порвалась связь времен" был поставлен Гамлетом датскому королевству именно тогда, когда существование самого государства оказалось под угрозой.

[17] Под доминирующей компетенцией (понятие, родственное "исключительной компетенции") данного субъекта мы понимаем такую совокупность его функций, для которых он является главным исполнителем и ответственным лицом.

[18] Можно вспомнить аналогичный принцип "ongoing concern", предполагающий априорно неограниченный срок функционирования предприятия.

Это положение является ключевым для нашего анализа роли и функций государства применительно к экономике и обществу, в том числе управления госсобственностью. Согласно данной концепции, государство выступает не просто равноправным партнером общества и экономики, но и защитником и гарантом территориальной и временнóй целостности страны. Можно выделить следующие функции государства, прямо вытекающие из его специфической миссии.

1. Интеграционная функция. Она состоит в организации *в пространстве и во времени* деятельности социальных субъектов (граждан), консолидации их инициативы и возможностей для овладения производительными силами и их использования в целях создания материального базиса жизни граждан. Она включает в себя функции *производства общественных благ, воспроизводства* потребленных при этом ресурсов и соответствующих условий деятельности и др., обеспечивающие функционирование общества, экономики и самого государства. В литературе неоднократно отмечалась особая роль знаний как ресурса, определяющего конкурентные преимущества стран в современном мире[19]; упомянем также их значение как фактора, интегрирующего страну в пространстве и во времени. В связи с этим в составе интеграционных функций государства целесообразно выделить *когнитивную* функцию — поддержку процессов извлечения, апробации, накопления и распространения знаний в обществе.

2. Институциональная функция. Здесь речь идет о создании (заимствовании, переносе, трансплантации и т.п.) и закреплении *институтов* — формальных и неформальных законов, правил и норм общественной жизни. При этом норма понимается и как регламент, и как эталон, и как усредненная характеристика явления. Можно назвать следующие компоненты институциональной функции государства. *Во-первых, нормотворческую функцию*, включающую создание, легитимацию и практическую реализацию законодательных и других нормативных актов, регулирующих жизнь страны. В рамках этой функции выделяется *запретительная функция*, определяющая границы законного. *Во-вторых*, создание норм в качестве не только регламентов, но и *образцов, эталонов, примеров* для подражания (*эталонообразующая функция*)[20]. По отношению к предыдущей данная функция носит как бы полярный характер: если первая выделяет негативные, недопустимые примеры, то вторая — позитивные, поощряемые государством. *В-третьих, нормализацию деятельности* социальных и экономических агентов и их групп, в том числе воспрепятствование чрезмерному увеличению размеров или влияния одних

[19] См.: Портер М. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран. М.: Международные отношения, 1993; Макаров В. Экономика знаний: уроки для России. – Экономическая наука современной России. Экспресс-выпуск, 2003, № 1 (11).

[20] Это не значит, что государство *создает* в прямом смысле данный образец (произведение искусства, архитектуры, техники и т.п.), но оно *устанавливает* данное явление в качестве образца (например, присуждая государственную премию или ученую степень). Сходную функцию реализует и общество, однако окончательная (а часто и единственно формальная) фиксация осуществляется государством.

агентов в ущерб правам других[21]. Сюда же относятся проведение антимонопольной политики, поддержание условий равноправной конкуренции, борьба со всеми видами правовой дискриминации. Подобную деятельность государства можно назвать *модерационной*, то есть способствующей сбалансированному развитию отдельных элементов и подсистем. Целесообразно включить в состав этой группы функций обеспечение *стабильности*, или *антикризисную функцию* государства.

3. Бенчмаркинговая функция. Необходимо не только содействовать созданию или фиксации лучших образцов поведения (функционирования) объектов материальной, интеллектуальной или художественной культуры, но и разработать *методику и критерии их сопоставления, согласно которым те или иные артефакты относятся к образцовым*. Это предполагает, в частности, формирование разнообразных рейтингов по различным направлениям деятельности. Общество и экономика также формируют свои предпочтения в виде рейтингов, однако государственный рейтинг является в определенном смысле приоритетным, поскольку должен быть основан на интеграционной функции государства, за которую оно несет прямую ответственность перед обществом. Государственный бенчмаркинг нужно проводить в отношении как внутристрановых, так и внешних объектов.

4. Кастинговая функция. Хотя она может рассматриваться и как спецификация эталонообразующей и бенчмаркинговой функций, мы выделяем ее в качестве самостоятельной ввиду особой важности в переходных экономиках. Речь идет о целенаправленном формировании *элиты* общества с точки зрения государства. Именно эта элита должна быть привлечена к работе в органах государственной власти, где требуются такие личные качества, как честность, патриотизм, социальная ответственность, высокий интеллектуальный уровень. Подобный отбор (кастинг), систематически проводимый среди молодежи (студентов, старшеклассников и др.), позволил бы сформировать кадровый резерв органов власти, к тому же в нем заложен серьезный антикоррупционный потенциал. Поскольку именно государство (не общество и не экономика) является носителем и символом страновой идентификации, у него появляется возможность использовать такие потребности граждан, как стремление к престижу (причастность к деятельности государства *должна быть престижной*) и естественное чувство патриотизма.

5. Охранительная функция. Она направлена на обеспечение целостности территории страны и ее безопасности, поддержание правопорядка, сохранение контроля над стратегическими материальными, финансовыми, энергетическими и информационными ресурсами, защиту прав социальных субъектов (индивидов) и экономических субъектов (предприятий), в том числе прав на жизнедеятельность, и т.д.[22]

---

[21] Нормализационная и нормотворческая функции государства близки не только благодаря общему корню "норма". Если нормотворческая функция определяет "круг допустимго", то нормализационная обеспечивает "нормальное функционирование" внутри этого круга (нормализацию за его пределами обычно осуществляет общество, криминальная часть которого устанавливает свои нормы — "понятия").

[22] См., например: Возженников А. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М.: РАГС, 2002; Беченов А. Экономические аспекты энергетической безопасности России. М.: Прометей, 2002.

В целях полноты описания функций государства упомянем об одной группе функций, которая выделяется среди других по двум признакам: частоте и масштабу наступления требующих реагирования событий. В случае редких и масштабных событий рыночное и тем более общественное регулирование практически невозможно. Речь идет о *предотвращении чрезвычайных происшествий и ликвидации их последствий*, что также относится к доминирующей компетенции государства.

Приоритетность и важность этих функций для разных стран на различных этапах их развития неодинаковы. В периоды войн и конфронтаций на первый план выходит охранительная функция государства, в то время как кастинговой функции уделяется минимальное внимание. В периоды относительно устойчивого развития усиливается роль интеграционной функции, идет развитие (неинновационного типа) институтов стабильного функционирования.

В переходный период особое значение приобретает институциональная функция, в том числе ее эталонообразующая и модерационная компоненты. Это объясняется, с одной стороны, необходимостью формирования и укоренения новых институтов, создания примеров (эталонов) функционирования субъектов в новой среде, а с другой — потребностью в обеспечении преемственности развития, поддержании жизнедеятельности граждан и социально важных экономических субъектов. Одновременно для формирования лидирующей группы агентов реформ нужно осуществлять кастинговую функцию. Роль бенчмаркинговой функции к концу переходного периода должна стать более существенной и обрести организационно упорядоченные формы. В настоящее время все более актуальной становится интеграционная функция государства, направленная на формирование и реализацию будущего облика страны.

Государство и государственный сектор экономики

Предложенная концепция обеспечивает основу для решения ряда важных вопросов, в том числе определения круга задач управления государственной собственностью в целом и госсектором в частности. Для более конкретного обсуждения задач экономической политики государства в отношении упомянутых объектов необходимо уточнить состав государственного сектора экономики и ее общую секторальную структуру. Если руководствоваться Бюджетным кодексом РФ, то российскую экономику следует представлять в виде совокупности трех секторов: государственного, муниципального и частного. В состав госсектора включаются все юридические лица, управление которыми осуществляется государством через федеральные органы власти и органы власти субъектов Федерации; муниципального — юридические лица, находящиеся в подчинении органов местного самоуправления. К частному сектору относятся юридические лица, не входящие в состав государственного и муниципального секторов, а так-

же физические лица, ведущие хозяйственную деятельность без образования юридического лица.

Таким образом, в состав госсектора входят: государственные унитарные предприятия (ГУПы); государственные учреждения; акционерные общества, в уставном капитале которых более 50% голосующих акций находится в федеральной собственности и/или собственности субъектов Федерации; дочерние и иные аффилированные предприятия, чьи головные (материнские) компании относятся к госсектору[23]; предприятия, входящие в холдинг, головная (материнская) компания которого принадлежит к госсектору.

"Трехсекторная" модель национальной экономики, описанная в Бюджетном кодексе РФ, с общеэкономической точки зрения представляется неполной. По нашему мнению, необходимо выделение еще одного сектора, социально-экономические особенности и роль которого отличны от других — сектора народных предприятий (в законе — акционерных обществ работников)[24]. Для него характерны концентрация собственности внутри предприятия и относительно равномерное распределение управленческих полномочий среди работников (голосование на общем собрании идет в соответствии с принципом "один человек — один голос").

В принципе классификация предприятий должна осуществляться по двум признакам: распределения собственности и распределения властных полномочий (см. табл. 2).

Таким образом, мы предлагаем рассматривать следующую структуру секторов экономики (перечисление не по степени важности или приоритетности). Во-первых, *государственный сектор* (его определение приведено выше). Во-вторых, *муниципальный сектор*, то есть совокупность муниципальных унитарных предприятий и учреждений; акционерных обществ, в уставном капитале которых более 50% голосующих акций находится в собственности муниципальных органов управления; дочерних и иных аффилированных предприятий, чьи головные (материнские) компании являются муниципальными унитарными предприятиями или предприятиями, более чем 50% акций которых принадлежит муниципальным властям; предприятий, входящих в холдинг, чья головная (материнская) компания относится к одному из перечисленных выше типов предприятий. В-третьих, *сектор народных предприятий* (иногда их совокупность называют "социальным" сектором[25]). В-четвертых, *час-*

[23] По вопросу отнесения к госсектору аффилированных лиц продолжается серьезная дискуссия. По нашему мнению, аффилированные с государственными структурами лица также должны относиться к госсектору.

[24] Об особенностях создания и функционирования таких предприятий см. в: Народные начинают и...: труд и собственность в начале XXI века. Москва, Волгоград, Издатель, 2002.

[25] Надо отметить, что обычно в отечественной литературе социальный сектор не выделяется как самостоятельный (в настоящее время в его состав в России входит около ста предприятий). По нашему мнению, в теоретическом и в перспективном плане этот сектор должен играть более значительную роль, по крайней мере на рынке труда, поэтому его рассмотрение в качестве самостоятельного представляется необходимым.

Таблица 2

Типы предприятий в зависимости от характера распределения прав собственности и властных полномочий

Права собственности		Властные полномочия		Типы предприятий	Примечания
место концентрации	степень концентрации	место концентрации	степень концентрации		
Внутри предприятия	Высокая	Внутри предприятия	Высокая	"Директорско-предпринимательское" предприятие	Руководитель является одновременно крупным собственником
Внутри предприятия	Высокая	Внутри предприятия	Низкая	"Эксцентрическое" предприятие	Руководитель предприятия не обладает реальной властью
Внутри предприятия	Высокая	Вне предприятия	Высокая	–	Не встречается на практике
Внутри предприятия	Высокая	Вне предприятия	Низкая	–	Не встречается на практике
Внутри предприятия	Низкая	Внутри предприятия	Высокая	"Директорское" предприятие	Доминируют управленческие полномочия
Внутри предприятия	Низкая	Внутри предприятия	Низкая	Народное предприятие	
Внутри предприятия	Низкая	Вне предприятия	Высокая	Предприятие, управляемое криминальными структурами посредством влияния на руководство	Внелегальное управление предприятием
Внутри предприятия	Низкая	Вне предприятия	Низкая	–	Не встречается на практике
Вне предприятия	Высокая	Внутри предприятия	Высокая	Предприятие госсектора (сильное внутреннее управление)	Внешнее регулирование предприятия сосредоточено в одних руках
Вне предприятия	Высокая	Внутри предприятия	Низкая	Предприятие госсектора (слабое внутреннее управление)	Рассредоточенное внешнее регулирование предприятия
Вне предприятия	Высокая	Вне предприятия	Высокая	"Сервилизованное" предприятие (сильное внешнее управление)	Предприятие теряет самостоятельность, становится производителем услуг
Вне предприятия	Высокая	Вне предприятия	Низкая	"Сервилизованное" предприятие (слабое внешнее управление)	Предприятие теряет самостоятельность, становится производителем услуг
Вне предприятия	Низкая	Внутри предприятия	Высокая	"Директорское" предприятие	Власть директора основана не на собственности, а на управленческих полномочиях
Вне предприятия	Низкая	Внутри предприятия	Низкая	–	Не встречается на практике
Вне предприятия	Низкая	Вне предприятия	Высокая	Предприятие, управляемое криминальными структурами	Внелегальное внешнее управление
Вне предприятия	Низкая	Вне предприятия	Низкая	Слабоуправляемое предприятие	

тный сектор, то есть совокупность предприятий, не входящих ни в один из перечисленных секторов.

Масштабы государственного сектора в ряде стран весьма значительны. Так, 40% занятых в США работают в госсекторе[26]. В странах ЕС на государственные хозяйственные объекты приходится около 11% работающих по найму, 10% вновь созданной стоимости и более 13% валовых инвестиций в основные фонды. Эти показатели различаются по странам — удельный вес госсектора колеблется от 17,6% в Финляндии и 15,4% в Австрии до 5,7% в Нидерландах и 2,7% в Великобритании[27].

Общие тенденции развития государственного сектора в 1990-е годы можно охарактеризовать следующим образом. Данный период был "временем приватизации" не только в России, но и в большинстве европейских стран. В странах Центральной Европы наблюдалось сильное желание уменьшить масштабы госсектора и соответственно нагрузку на бюджет. В скандинавских странах не отмечается тенденции к уменьшению роли государства в экономике и одновременно существует стремление к ее большей социальной ориентированности. Экономическая эффективность предприятий госсектора в разных странах неодинакова. Например, в Швеции, Швейцарии, Италии она находится на достаточно высоком уровне. Таким образом, нельзя сделать априорный вывод о неэффективности госпредприятий на основе фактических данных по европейским странам. Почти для всех европейских стран большое значение имеют функциональная эффективность госсектора, "создание стоимости на пользу всего общества". Практически везде налажена четкая система управления предприятиями госсектора, базирующаяся на глубоком и высокоинформативном мониторинге процессов использования госсобственности в целом и функционирования госпредприятий в частности.

Глобальные тенденции развития госсектора в мире характеризуются пространственно-временно́й цикличностью. Периоды возрастания роли госсектора в экономике и преувеличенных надежд на него как регулятора (а порой и "локомотива") экономического развития сменяются периодами разочарований и минимизации его масштабов. При этом надежды "мигрируют" из одной страны в другую, чтобы через какое-то время переместиться в третью. Анализ мирового опыта функционирования госсектора приводит к выводу о существовании его оптимальных (ненулевых) размеров в каждой стране в тот или иной период ее развития.

В России требуются не столько расширение или сужение размеров госсектора, сколько его качественное изменение, превращение в передовую с точки зрения эффективности часть экономики. Реализация эталонообразующей функции государства должна привести к созданию в рамках госсектора (как наиболее регулируемой части экономики) "эталонных", образцовых предприятий, а также фрагментов эталонных взаимоотношений предприятий с социальным, сетевым и средовым окружением. Желательное состояние: "сильное

[26] Эффективность государственного управления. М.: АО "Консалтбанкир", 2000.

[27] Балацкий Е. Государственный сектор в системе макроэкономического регулирования. — Проблемы теории и практики управления, 2001, № 1.

государство, влиятельное и ответственное общество, эффективная экономика", в России не может быть достигнуто без укрепления государственного сектора экономики.

Функции государства по отношению к госсектору экономики

При установлении состава функций, выполняемых государством по отношению к госсектору, следует учитывать: перечень доминирующих компетенций государства, определяемый его положением в системе "государство — общество — экономика"; задачи, обусловленные его влиянием на экономику в целом; функции по непосредственному управлению принадлежащей ему собственностью; цели, связанные с оказанием влияния на общество и реализуемые через управление государственной собственностью (косвенное влияние).

Исходя из этого общие задачи государства по отношению к госсобственности в целом можно сформулировать как *обеспечение ее эффективного использования и содействие превращению предприятий госсектора в образцовые организации.* При этом под эффективностью нужно понимать степень реализации рассмотренных выше миссии и функций государства. Отдельно остановимся на том, что же такое образцовые предприятия.

Можно ли вообще говорить об образцовом предприятии безотносительно к его организационно-правовой форме и форме собственности, а также к конкретной рыночной ситуации, в которой находится предприятие? Ответ на этот вопрос зависит от принимаемой исследователем теории организации рынков и, в частности, теории предприятия (фирмы). По нашему мнению, можно сформулировать обобщенные требования к предприятиям, удовлетворение которых является необходимым условием для признания предприятия образцовым (совершенным, эффективным и т.п.). Если придерживаться системно-интеграционной теории предприятия[28], то, согласно принципу собственной суверенности, а также нормативным принципам теории, каждое предприятие должно отвечать следующим условиям, характеризующим его внутреннее состояние и взаимоотношения с внешней средой.

1. На предприятии должны быть достаточно развиты и согласованы все три основных процесса: производство продукции; ее реализация; воспроизводство ресурсов и условий деятельности.

2. Все внутренние производственно-финансовые процессы, подразделения и подсистемы должны функционировать в одном русле, находиться под единым управлением и быть скоординированными.

3. Предприятие должно быть мотивировано к активному поведению на рынке, расширению рыночного присутствия и усилению своих позиций. Это относится и к случаю, когда таким рынком полностью или частично служит рынок государственных заказов.

[28] См.: Клейнер Г. Системная парадигма и теория предприятия. — Вопросы экономики, 2002, № 10; Клейнер Г. От теории предприятия к теории стратегического управления. — Российский журнал менеджмента, 2003, т. 1, № 1.

4. Предприятие должно владеть информацией о текущем состоянии и прогнозах ситуации на рынке и руководствоваться ею в процессе принятия решений[29].

5. Предприятие должно чувствовать ответственность по отношению ко всем внутренним и внешним участникам производства и стейкхолдерам, избегать принятия решений, нарушающих права работников, потребителей, акционеров, а также противоречащих интересам государства.

Эти требования являются необходимыми для признания предприятия образцовым (эталонным). В настоящее время, как показывают исследования[30], на многих российских предприятиях они не соблюдаются. В частности, на недопустимо низком уровне находится инвестиционно-инновационная деятельность предприятий; имеет место их внутренняя дисфункция, раскоординированность деятельности отдельных служб и подразделений, преследование ими собственных целей; большинство предприятий довольствуется "сатисфакторными" целями, то есть наблюдаются ограничения в рыночной мотивации; на многих предприятиях отсутствует полная и своевременно обновляемая информация о рынке продукции, сырья, технологий в профильной сфере; подавляющее большинство предприятий допускает некорректное поведение по отношению к своим работникам, потребителям, поставщикам и т.д.

Особенно важно соблюдение перечисленных требований предприятиями госсектора, поскольку это дает другим экономическим агентам сигнал о том, что такие действия одобряются государством. В результате оно будет способствовать распространению "правильных" поведенческих рутин среди предприятий.

Назовем специфические функции государства по отношению к госсектору:

— забота государства о сохранении госсектора, воспроизводстве его ресурсов и условий, необходимых для его эффективного функционирования;

— создание в рамках госсектора образцов (эталонов) экономически и социально эффективных предприятий;

— обеспечение условий для развития и реализации творческого потенциала всех работников и коллективов предприятий госсектора, а также распространение позитивного опыта их социально ответственного поведения в отношении заинтересованных лиц;

— осуществление бенчмаркинговой деятельности на основе организации мониторинга предприятий госсектора, причем бенчмаркинг должен вестись в процессе сравнения предприятий госсектора как между собой, так и с предприятиями остальных секторов.

---

[29] Этот принцип хорошо известен в применении к коммерческому частному сектору экономики. Однако он в полной мере приложим и к предприятиям госсектора. Даже если предприятие полностью специализируется на выполнении государственных заказов, то, согласно данному принципу, оно должно: во-первых, иметь достаточно мощную базу данных о формировании рынка госзаказов; во-вторых, обладать каналами связи для ее пополнения; в-третьих, располагать аналитическим аппаратом для интерпретации подобной информации; в-четвертых, обеспечивать учет полученных сведений в системе принятия решений на предприятии.

[30] См.: Клейнер Г. Эволюция и реформирование отечественных предприятий: 10 лет спустя. — Вопросы экономики, 2000, № 5; Российская промышленность: институциональное развитие. Под ред. Т. Долгопятовой. М.: ГУ–ВШЭ, 2002.

* *
*

Сформулируем выводы, характеризующие роль государства и госсектора в регулировании экономики.

В системе рыночных отношений госсектор служит важнейшим источником информации об ориентирах и приоритетах текущей и перспективной государственной экономической политики для остальных секторов. Государственная собственность вне госсектора должна использоваться главным образом в *интересах государства*, в то время как госсектор призван служить прежде всего *интересам развития экономики и общества*.

Управляя госсектором, государство осуществляет бенчмаркинговую функцию, в частности, формирует образцы управления и рыночного поведения субъектов экономики. Эталонообразующая функция государства должна быть реализована в первую очередь на предприятиях госсектора. Это относится и к качеству производимой в нем продукции[31]. Эффективное функционирование госсектора и его субъектов — одна из наиболее важных составляющих эффективной деятельности государства в целом. Госсектор должен стать и ареной формирования и воспитания экономической и политической элиты страны.

Для формирования и реализации государственной экономической политики необходима система мониторинга госсектора, предусматривающая сбор, анализ и накопление информации о его состоянии в целом и отдельных предприятий госсектора и их групп, а также его сравнение с другими секторами экономики Основная задача такого мониторинга — определение функциональной и ресурсной эффективности предприятий госсектора или их групп. По его результатам должны приниматься решения о конкретных целях и критериях функционирования государственного сектора экономики и путей их достижения, а также о сокращении, расширении и/или реструктуризации госсектора и входящих в него предприятий.

Каков же общий вывод из нашего исследования? В составе системы "государство — общество — экономика" каждая из подсистем играет активную роль во взаимосвязи с другими. Миссия государства состоит в обеспечении целостности и сбалансированности системы в функциональном и географическом пространствах, а также во времени. Государство выполняет роль "локомотива", поддерживающего преемственность и поступательное развитие страны. При определении размеров и структуры сфер общего ведения для каждой из подсистем необходимо учитывать не только непосредственные, но и опосредованные и косвенные каналы влияния одной подсистемы на другие. Государственный сектор должен служить источником и местом апробации прогрессивных организационно-экономических инноваций, распространяемых на другие сектора экономики.

[31] Окрепилов В. Стратегические проблемы управления качеством продукции промышленных предприятий. Третий всероссийский симпозиум "Стратегическое планирование и развитие предприятий". Пленарные доклады. М.: ЦЭМИ РАН, 2003.