



Экономическая политика и управление государственной собственностью

Вопросы о целях и возможностях государства по управлению принадлежащей ему собственностью, а также о желательном для данного периода развития страны объеме такой собственности относятся к числу широко обсуждаемых и актуальных как в экономической теории, так и в хозяйственной практике (см. Балацкий, 2001; Илларионов, Пивоварова, 2002; Государственная политика..., 2002; Львов, 2001; Мау, 2002; Нигматуллин, 2003; Супян, 2002; Ясин, 2002). В последнее время тема "минималистского" государства, имеющего минимум прав (в том числе - прав собственности) и, соответственно, минимум обязанностей, звучит уже в операциональном ключе в числе служебных поручений министрам РФ со стороны премьер-министра М. Касьянова.

Однако обоснованное решение вопроса о государственной собственности невозможно вне четкого определения общих функций государства в экономике. В данной работе, подготовленной при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект 03-02-00058а, предлагается подход к исследованию этой проблемы, основанный на применении системной модели, близкой к модели межотраслевых взаимодействий Леонтьева. Такой

подход в совокупности с концепцией государства как фактора, интегрирующего во времени и в пространстве разнородные элементы странового развития, позволяет по-новому сформулировать систему функций государства и концептуально определить задачи государства в управлении госсобственностью.

Обычно о роли государства в экономике говорят, имея в виду взаимодействие государства и рынка как двух взаимозаменяемых в принципе способов координации отношений: "провалы рынка" компенсируются "успехами государства" и наоборот. Иными словами, в качестве главных регулирующих сил в стране рассматриваются две - государство и рынок. Однако такое представление ситуации является, по нашему мнению, неполным, поскольку не учитывает влияния еще одной весьма важной на современном этапе развития страны силы - общества.

По нашему мнению, рассмотрение любого сколько-нибудь существенного вопроса, касающегося социально-экономического развития страны, должно опираться на учет действий и реакции трех основных акторов:

•государства (условимся использовать в данной статье термин "государство" как политическую организацию, осуществляющую управление страной);

•общества как совокупности индивидов, проживающих на данной территории, в той или иной степени организованных в группы, объединения, партии и т.п.;

•экономики (бизнеса) как совокупности производительных сил и производственных отношений (см. рис.1).

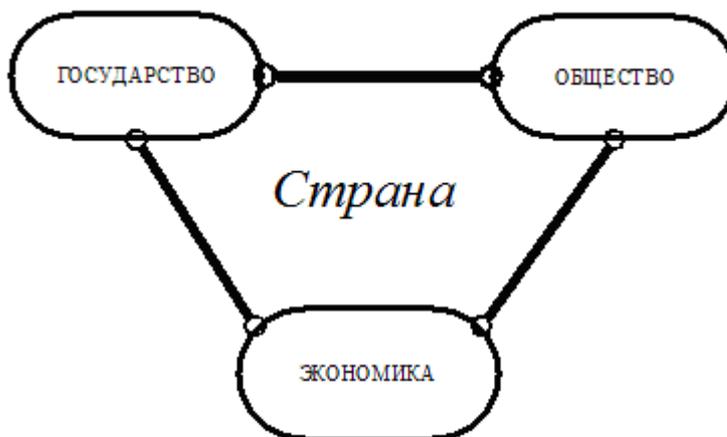


Рис. 1. Взаимосвязь государства, общества и экономики

Вопрос о возможности подобной структуризации предметной области (в качестве которой рассматривается страна в целом) неоднозначен. Нет сомнения, что и государство, и экономика, и общество в конечном счете проявляют себя через деятельность одних и тех

же в целом индивидов. Однако в каждом конкретном случае действия индивида могут быть, как правило, классифицированы и отнесены к проявлению одной или нескольких из указанных структур (общества, государства, экономики).

Государство проявляет себя через федеральные, региональные и муниципальные власти, деятельность соответствующих учреждений и должностных лиц (чиновников), представителей законодательной и судебной властей.

Экономика реализуется в микроэкономическом плане в деятельности хозяйствующих субъектов, в мезоэкономическом - в развитии и взаимодействии комплексов, отраслей, регионов, в макроэкономическом - в процессах динамики объемов ВВП, производства, уровней цен, занятости и т.п.

Роль общества проявляется в создании и деятельности общественных организаций: партий, объединений, союзов, а также средств массовой информации. Действия физических лиц по формированию и реализации позиции общества или государства по тем или иным вопросам жизни страны или региона также относятся к функционированию общества.

Успешное функционирование страны зависит от соотношения между этими тремя силами[*]. В каждой из этих подсистем заложены внутренние силы собственного развития, но страна успешно развивается только тогда, когда между этими силами соблюдается определенный баланс. Если одна из этих составляющих откровенно доминирует над другими, возникает деформированный и неэффективный тип общественного устройства. Так, если всецело доминирует государство, подавляя инициативные силы общества и производительные силы экономики, возникает тоталитаризм. Если доминирует общество, государство слабо и экономические силы слабы, в стране воцаряется анархия, "новгородское вече". Если в обществе господствуют экономические интересы, силы, агенты и социальные структуры общества слабы или разрознены, а государство не пользуется авторитетом, - получаем такое общественное устройство, которое было охарактеризовано термином дезорганизация или экономика физических лиц (Клейнер, 1996; Blanchard, Kreter, 1997) (в таком обществе каждый конкурирует с каждым, а руководители предприятий и организаций действуют в своих собственных интересах, а не в интересах руководимых ими компаний).

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

Более детально возможные варианты конфигурации "государство - общества - экономика" представлены в табл. 1. Отдавая себе отчет в том, что понятия "слабый" или "сильный", используемые для характеристики степени доминирования соответствующих интересов элементов этой конфигурации при принятии общестрановых решений, могут стать для каждой конкретной страны предметом дискуссий, мы приводим, тем не менее, в рамках субъективных оценок примеры стран для каждого из возможных сочетаний

Конфигурация "государство - общество - экономика". Табл. 1

№ п/п	Государство	Общество	Экономика	Характеристика и примеры стран
1.	Сильное	Сильное	Сильная	Высокоразвитые страны (США, Швеция и т.п.)
2.	Сильное	Сильное	Слабая	Африканские страны
3.	Сильное	Слабое	Сильная	Китай, Саудовская Аравия, Сингапур
4.	Сильное	Слабое	Слабая	Тоталитаризм. Вьетнам, Сев. Корея
5.	Слабое	Сильное	Сильная	Относительно высокоразвитые страны Латинской Америки
6.	Слабое	Слабое	Сильная	Экономика физических лиц. Колумбия
7.	Слабое	Слабое	Слабая	Россия, страны СНГ, Румыния
8.	Слабое	Сильное	Слабая	Анархия. Низкоразвитые страны Латинской Америки, Польша

Три указанные сферы хотя и являются самостоятельными, но имеют значительные общие части, пересечения (см. рис. 2). Так, предприятия, в собственности которых имеется значимая доля государственного участия, следует относить как к "государству", так и к "экономике". К пересечению сфер ведения "экономики" и "государства" следует, 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 пересечению общественной и экономической сфер относятся, во-первых, коммерческие структуры, находящиеся в собственности общественных организаций, во вторых, фондовый рынок (в особенности в тех странах, где принята англо-американская модель распределения акций предприятий), в-третьих - так называемые народные предприятия (акционерные общества работников). Следовало бы упомянуть в этом контексте и социальные аспекты деятельности предприятий любого типа, поскольку общественные течения, взгляды, установки, приоритеты весьма сильно влияют на социальный климат внутри предприятий и, как следствие на целенаправленность и производительность труда на предприятиях.

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

Следует иметь в виду, что границы сфер, принадлежащих одновременно двум различным элементам конфигурации "государство - общество - экономика", размыты и их определение носит в значительной мере конвенциональный характер (обсуждение вопроса о границах госсектора см. ниже).

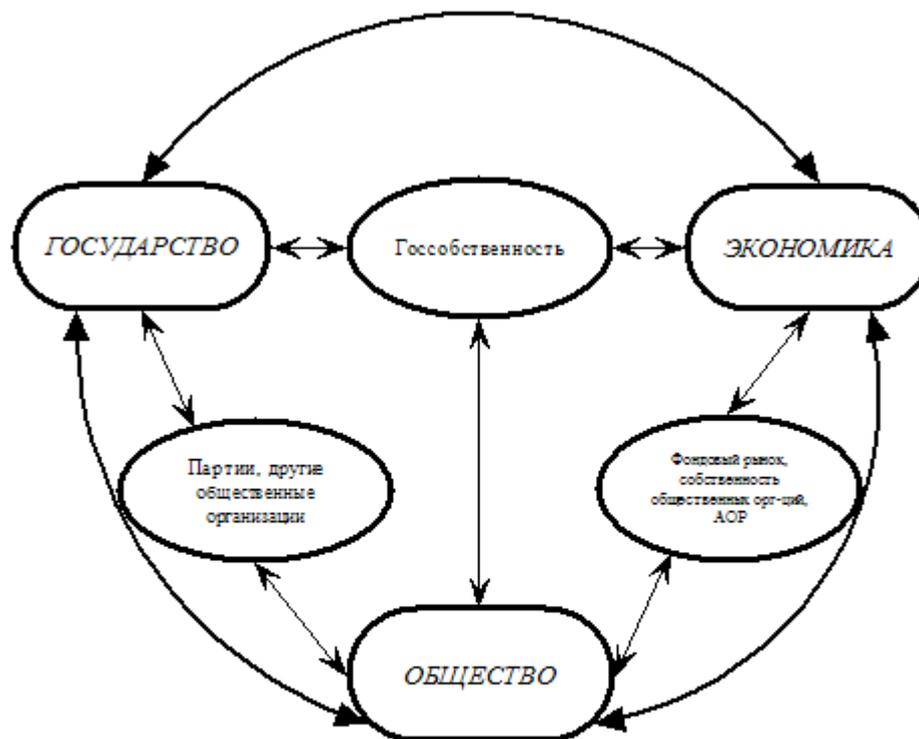


Рис. 2. Схема прямого и опосредованного взаимодействия государства, общества и экономики

Если говорить об общем содержании взаимного влияния государства, экономики и общества, то оно 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 цели и ограничения для бизнеса.

Влияние одной из сфер на другие осуществляется через разнообразные коммуникационные каналы, каналы движения материально-финансовых и информационных ресурсов, а также посредством влияния на функционирование объектов, находящихся на пересечении указанных сфер (рис. 2).

Таким образом, можно зафиксировать, что у каждого основного фигуранта рассматриваемой системы (государство, общество, экономика) есть три основных способа воздействия на каждого участника из числа из остальных:

- *непосредственное (прямое) влияние;*
- *опосредованное влияние через "посредника" - сферу общего ведения;*
- *косвенное влияние через третьего участника конфигурации.*

В результате применения такого подхода мы имеем возможность представить динамику социально-экономического развития страны в виде системы из трех компонент, взаимодействующих аналогично тому, как это происходит в системе межотраслевого взаимодействия в модели Леонтьева. По аналогии с моделью межотраслевого баланса мы можем с помощью предложенной модели поставить вопрос об исследовании взаимоотношений между прямым, косвенным и суммарного, полного влияния одного актора на другого, которое определяется аналогично полным затратам в модели "затраты - выпуск" Леонтьева или в модели межотраслевого баланса.

Применяя изложенный подход к государству, получаем, что оно имеет три основные канала влияния на экономику:

• путем непосредственного регулирования через законодательную, административную и перераспределительную деятельность;

*• через управление государственной собственностью и, в частности, госсектором; [***]*

• через влияние на общество и далее - через прямое, опосредованное и косвенное влияние общества на экономику.

Это положение имеет определяющее значение для характеристики возможностей влияния государства на экономику.

В свете этого управление государственной собственностью в целом и государственным сектором, в частности, следует рассматривать как стержневой элемент деятельности государства в процессе регулирования экономики.

Обратимся к целям и содержанию влияния государства на экономику, обусловленным специфической ролью государства в системе "государство - общество - экономика".

В излагаемой концепции роли трех указанных фигурантов не симметричны. Особая миссия при этом возлагается на государство. У государства есть функции и обязанности по отношению к обществу и экономике, которые оно не может переложить на других участников. Это связано со специфической интеграционной ролью государства как субъекта узаконенного делегирования прав граждан.

Государство является своего рода стабильной несущей конструкцией в жизни страны. Государство, как правило, не связывает себя ни с какой конкретной группой физических лиц, функционирует в течение жизни многих поколений и осуществляет преемственность и непрерывность развития данной страны. В этом качестве на государство в существенно большей степени, чем на общество или на страновую экономику ложится задача выявления и реализации интересов граждан, причем не только ныне живущих на его территории граждан, но и их потомков, т.е. тех, кто будет жить в данной стране в обозримом будущем. Для более наглядного описания указанного свойства государства можно вспомнить 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 этого сравнения государство подобно лесу, общество же и экономика - множеству деревьев.

Таким образом, неотъемлемая обязанность и "доминирующая компетенция" [***] государства - обеспечение неограниченно продолжающегося функционирования общества и экономики на данной территории.

*[**] Госсектор, в свою очередь, также имеет существенное влияние на общество, поскольку служит одним из ярких примеров эффективности деятельности государства в целом. Наблюдая, в частности, 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 вывод относительно общего направления институциональной динамики, поощряемой государством. Если, к примеру, для госсектора характерна возрастающая коррупция, общество приходит к выводу о поощрении государством коррупции или по крайней мере о непротивлении государства коррупционным процессам.*

*[***] Под доминирующей компетенцией (понятие, родственное "исключительной компетенции") мы будем понимать такое распределение функций, при котором данный субъект является главным исполнителем данной группы функций и несет за них основную ответственность*

Это положение является ключевым для приводимого в данной работе анализа роли и функций государства по отношению к экономике и обществу, в том числе - управлению госсобственностью. Из него следует, что государство является не просто равноправным партнером для общества и для экономики, но должно служить защитником и своеобразным гарантом территориальной и временной целостности страны.

Проведенный выше анализ позволяет по-новому подойти к определению совокупности функций государства по отношению к стране в целом, а, следовательно, и к ее экономике.

1) Интеграционная функция государства

Состоит в организации в пространстве и во времени деятельности социальных субъектов (граждан), их инициативы и возможностей для овладения производительными силами и их использовании для материального обеспечения жизни граждан. Включает в себя функцию производства общественных благ, функцию воспроизводства ресурсов и условий деятельности и другие подфункции, обеспечивающие функционирование общества, экономики и самого государства.

2) Институциональная функция государства

Речь идет о роли государства в 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 выделить следующие компоненты институциональной функции государства. Во-первых, нормотворческую функцию, включающую создание и легитимизацию законодательных и других нормативных актов, регулирующих жизнь страны. В рамках этой функции выделяется запретительная функция, определяющая границы законного. Цель такой деятельности - идентификация тех экономических явлений или объектов, которые признаются недопустимыми (незаконными).

Во-вторых, в функцию государства входит создание норм не только в качестве регламентов, но и в качестве образцов, эталонов, примеров для подражания (эталонобразующая функция)[****]. По отношению к предыдущей функции данная носит как бы полярный характер: если первая выделяет негативные, недопустимые примеры, то вторая - позитивные, поощряемые государством.

*[****]Это не значит, что государство создает в прямом смысле данный образец (произведение искусства, архитектуры, техники и т.п.), но государство 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.*

В-третьих, задачей государства является нормализация деятельности социальных и экономических агентов и их групп, в том числе - воспрепятствование чрезмерному (образно говоря, злокачественному) разрастанию размеров или влияния одних агентов в ущерб правам других. К этому же направлению относится антимонопольная деятельность, обеспечение условий для равноправной конкуренции, борьба со всеми видами правовой дискриминации физических и юридических лиц. Можно назвать деятельность государства такого рода модерационной, т.е. обеспечивающей умеренность развития отдельных элементов и подсистем. В каком-то смысле эта функция расположена между двумя предшествующими полярными, поскольку в ее рамках идентифицируются и стимулируются нормальные, промежуточные между наилучшими и недопустимыми экономическими феноменами. Дополнительно имеет смысл включить в состав этой группы функций обеспечение стабильности, т.е. антикризисную функцию государства.

3) Бенчмаркинговая функция государства

Важно не только содействовать созданию или указать лучшие образцы поведения, функционирования, объектов материальной, интеллектуальной или художественной культуры, но и определить методiku и критерии сопоставления, согласно которым те или иные артефакты относятся к образцовым. Это предполагает, в частности, формирование разнообразных (формальных и неформальных, гласных и негласных) рейтингов по разным направлениям деятельности. Общество и экономика также формируют свои предпочтения в виде рейтингов, однако государственный рейтинг является в определенном смысле важнейшим, поскольку должен быть основан на интеграционной функции государства, за которую государство несет прямую ответственность перед обществом. Государственный бенчмаркинг должен проводиться как в отношении внутри-страновых явлений, так и по отношению к межстрановым сравнениям.

4) Кастинговая функция государства

Хотя данная функция может рассматриваться и как спецификация эталонообразующей и бенчмаркинговой функции, мы, ввиду ее важности в переходных экономиках, выделили в качестве самостоятельной. Речь идет о целенаправленном формировании элиты общества с точки зрения государства. Именно эта элита должна быть призвана к работе в органах государственной власти, где требуются такие личные качества, как честность, патриотизм, социальная ответственность, высокий интеллектуальный уровень. Такой отбор (кастинг), систематически проводимый среди молодежи (студентов, старших школьников и др.) позволил бы сформировать резервы органов власти. Данная концепция не предполагает "закрытые двери" во власть для общества, но она, находясь в одном ряду с предложениями об "экзаменах на чин" для государственных должностных лиц, вносит порядок в систему формирования государственных служащих. В ней 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 (быть близким к деятельности государства должно быть престижно) и естественное чувство патриотизма. Кроме того, многие индивиды находят удовлетворение в чувстве сопричастности, которое максимальным способом реализуется в причастности к деятельности государства как субъекта. Все это в целом определяет благоприятные предпосылки для селективной деятельности государства и реализации его кастинговой функции.

5) Охранительная функция государства

Данная функция направлена на обеспечение защиты территорий, правопорядка, стратегических материальных, финансовых и информационных ресурсов, прав социальных субъектов (индивидов) и экономических субъектов (предприятий), в том числе - прав на жизнедеятельность, и т.д.

В целях полноты описания функций государства имеет смысл упомянуть об одной группе функций, которая выделяется среди других по двум признакам: частоты и масштаба наступления требующих реагирования событий. Для случая редких и чрезвычайно масштабных событий рыночное и тем более общественное регулирование практически невозможно. Такие события относятся также к доминирующей компетенции государства.

В данном перечне собраны функции государства, осуществляемые непосредственно как по отношению к экономике, так и по отношению к обществу. Вместе с тем следует иметь в виду, что из-за наличия взаимосвязей между все-ми тремя подсистемами воздействие государства на экономику может осуществляться (и в реальности осуществляется) как непосредственно, так и опосредованно, через влияние на общество. Практически все перечисленные функции должны отражаться и в деятельности государственного сектора экономики.

Приоритетность и значимость этих функций для различных стран в различные периоды 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 укрепляется интеграционная функция, идет развитие (неинновационного типа) институтов стабильного функционирования. В переходном периоде от одного типа общественного устройства к другому особое значение имеют институциональная функция, в том числе ее эталонобразующая и модерационная компоненты. Это объясняется, с одной стороны, необходимостью формирования и укоренения новых институтов, примеров (эталонов) функционирования субъектов в новой среде, с другой - необходимостью преемственности развития, поддержания жизнедеятельности граждан и функционирования социально значимых экономических субъектов (в том числе - противодействия монополизму). Одновременно должна поддерживаться кастинговая функция, необходимая для формирования лидирующей группы агентов реформ. Что касается бенчмаркинговой функции, то хотя она осуществляется постоянно, как в формальных, упорядоченных, так и в стихийных неформальных формах, все же к концу переходного периода она должна приобрести большую значимость и обрести организационные упорядоченные формы.

На наш взгляд, усиление и упорядочение бенчмаркинговой и кастинговой функции должно стать в текущем периоде одной из важных задач российского государства по отношению как к обществу, так и к экономике. Слабость государства в России (которая отмечается практически всеми наблюдателями), возникшая как следствие преобладания разрушительных мероприятий над созидательными в начальный период перестройки 1991 - 1992 гг., в настоящее время является препятствием на пути построения эффективной экономики и социально ориентированного общества. Особое значение в настоящий период имеет интеграционная (во временном аспекте) функция государства, направленная на формирование и реализацию образа будущего состояния страны. Необходимо резкое усиление внимания к бенчмаркинговой и кастинговой функции государства, поскольку только с помощью этих функций может быть реализовано осмысление и оценка текущего состояния страны и обеспечиваются предпосылки желательного направления будущего развития.

Все это определяет задачи управления государственной собственностью и госсектором в частности. Для более конкретного описания экономической политики государства в отношении госсобственности и госсектора необходимо уточнить состав государственного сектора экономики.

Если руководствоваться Бюджетным кодексом РФ, то российскую экономику следует представлять в виде совокупности трех секторов: государственного, муниципального и частного. В госсектор включаются все юридические лица, управление которыми осуществляется государством через федеральные органы власти и органы власти субъектов Федерации; в муниципальный – юридические лица, управление которыми осуществляется органами местного самоуправления. К частному сектору относятся юридические лица, не входящие в состав государственного и муниципального секторов, а также физические лица, ведущие хозяйственную деятельность без образования юридического лица. В состав госсектора включаются, таким образом,

- *государственные унитарные предприятия (ГУПы);*
- *государственные учреждения;*
- *акционерные общества, в уставном капитале которых более 50% голосующих акций находятся в федеральной собственности и (или) собственности субъектов Федерации;*
- *дочерние и иные аффилированные предприятия, чьи головные (материнские) компании входят в состав госсектора[****]*
- *предприятия, входящие в холдинг, головная (материнская) компания которого относится к госсектору.*

Какие сектора экономики функционируют "рядом" с государственным сектором, дополняют его до экономики в целом? Этот вопрос естественно возникает при анализе возможного состава госсектора. "Трехсекторная" модель страновой экономики, описанная в Бюджетном кодексе РФ, представляется в общеэкономическом аспекте неполной. По нашему мнению, необходимо выделение еще одного сектора, социально-экономические особенности и роль которого отличны от других секторов - сектора народных предприятий (в законе - акционерных обществ работников) (по поводу особенностей создания и функционирования народных предприятий см.: Народные начинают..., 2002).

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

Таким образом, необходимо рассматривать следующий состав секторов экономики (перечисление идет не в порядке важности или приоритетности). Во-первых, это государственный сектор, определение которого дано выше. Во-вторых, это муниципальный сектор, т.е. совокупность муниципальных унитарных предприятий и учреждений; акционерные общества, в уставном капитале которых более 50% голосующих акций находятся в муниципальных органах управления; дочерние и иные аффилированные предприятия, чьи головные (материнские) компании являются муниципальными унитарными предприятиями или предприятиями с более чем 50% акций в распоряжении муниципальных властей; предприятия, входящие в холдинг, головная (материнская) компания которого относится к одному из перечисленных выше типов предприятий. В-третьих, сектор народных предприятий (в некоторых работах совокупность таких предприятий именуют "социальным" сектором[*****]). В четвертых, это частный сектор, т.е. совокупность предприятий, не входящих ни в один из перечисленных секторов.

*[*****]Надо отметить, что обычно в отечественной литературе социальный сектор не выделяется как самостоятельный (в настоящее время в его состав в России входит около 6 десятков предприятий). По нашему мнению, в теоретическом и в перспективном ракурсе этот сектор должен играть более значительную роль, по крайней мере на рынке труда, поэтому его рассмотрение в качестве самостоятельного представляется необходимым.*

Объем государственного сектора в ряде стран весьма значителен. Так, 40% занятых в США - работающие в госсекторе (Эффективность..., 2000). В странах ЕС на государственные хозяйственные объекты приходится около 11% работающих на найму, 10% вновь созданной стоимости и более 13% валовых инвестиций в основные фонды. Эти показатели демонстрируют значительную дифференциацию 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.

Некоторые дополнительные данные о размерах и функциях госсектора в европейских странах приведены в табл. 2.

Основные данные по функционированию госсектора в Европе и в Индии. Табл. 2

Определение госсектора	Состав госсектора	Оценка эффективности	Тенденции	Особенности
Италия				
Совокупность предприятий, в которых государству, через национальные или местные органы, принадлежит контрольный пакет акций	Предприятия госсектора играют видную роль на транспорте, в оборонной и авиакосмической промышленности, связи, телевидении, банковской деятельности и др. отраслях	В 2001 г. госпредприятия достигли лучших результатов, чем частные	В 1993-2000 гг. была проведена приватизация, в результате которой государство получило около 8% ВВП	Формирование "стабильного ядра акционеров" для каждого предприятия госсектора. Государство - главный акционер.
Франция				
Совокупность предприятий, в которых государству, через национальные или местные органы, принадлежит 30% акций	Низкорентабельные или капиталоемкие, но нужные для общества производства, а также стратегические производства. Энергетика, транспорт, почта, телекоммуникации. В госсекторе работает 18% занятых	Соблюдается баланс дополнителности между функциональной и ресурсной эффективностью	Роль госсектора в экономике снижается	Формирование "твердого ядра акционеров" для каждого предприятия госсектора. Высокая роль административных советов в управлении предприятиями
Испания				
Каждое госпредприятие учреждается на основании специального закона	На 01.01.2000 г. действовало 322 госпредприятия, из них 69 - по эксплуатации портов, 43 - в страховании, 24 - в строительстве и управлении недвижимостью, 19 - в сельском хозяйстве	По оценкам экспертов, снижение доли государства в капитале предприятий ниже 50% увеличивает их экономическую эффективность	Имела место масштабная приватизация в 1983-2000 гг.	Действуют Государственное общество по управлению акциями в компаниях и Государственное промышленное агентства, оказывающее бюджетную поддержку госпредприятиям
Германия				
Собственно госсектора не существует. Государство управляет лишь собственностью, но не предприятиями	Всего действует 381 предприятие с участием государственного капитала. Все предприятия бывшей ГДР были приватизированы	Среди госпредприятий есть как рентабельные, так и убыточные	Цель - полная приватизация промышленности	Управление госсобственностью децентрализовано, осуществляется по принадлежности Федеральным министерством финансов (185 предприятия) Федеральным министерством транспорта (161 предприятие) 10 другими федеральными министерствами.

				Государство не вмешивается в хозяйственную деятельность принадлежащих ему предприятий
Индия				
Акционерные общества с более чем 51% акций в собственности Правительства Индии или штата	200 организаций федерального подчинения и 1000 предприятий - в региональном. В электроэнергетике - 95,6% объема производства, в угольной промышленности - 97%, в нефтяной - 87,4%	Примерно половина из центральных госпредприятий убыточна. Отмечается, однако, удовлетворительная функциональная эффективность госпредприятий	С 1991 г. провозглашена "Новая экономическая политика": отход от госуправления в большинстве отраслей при сохранении госвлияния в стратегических отраслях. Создано Министерство дезинвестирования и разработана программа дезинвестирования, т.е. вывода акций предприятий из собственности государства	Управление госсектором идет через министерства. Для госпредприятий существуют более жесткие нормы отчетности и аудита. Министерством тяжелой промышленности и госпредприятий ведется постоянный мониторинг
Швейцария				
	Госпредприятия работают в разных отраслях страны. На них приходится 60% железнодорожной сети страны, 78% почтовых отправлений весом до 5 кг, 80% производимого в стране сахара, 70% рынка телекоммуникаций и т.д.	Отмечается достаточная эффективность многих госпредприятий (сводные данные отсутствуют)	Снижение бюджетной нагрузки, связанной с госпредприятиями	Идут процессы корпоратизации, акционирования, коммерциализации госпредприятий, переход на МСФО
Финляндия				
Совокупность предприятий, в которых государство имеет контрольный пакет акций	Действует 31 государственная компания с числом занятых около 100 тыс. чел. Госкомпании делятся на компании, выполняющие особые задания правительства; компании, имеющие стратегическую важность, и компании, в которых государство заинтересовано лишь как инвестор	Отмечается в целом достаточная эффективность госкомпаний	Уменьшение бюджетной нагрузки со стороны госсектора	Государство требует выплаты "конкурентоспособных" дивидендов и задает целевые показатели по дивидендам. Управление госсектором разделено между отдельными министерствами
Швеция				
Предприятия с государственным участием в капитале	Государство является крупнейшим владельцем в предпринимательском секторе экономики. В стране сейчас 59 государственных предприятий.	Значительное число госпредприятий являются наиболее эффективными в своей отрасли	Улучшение управления госсектором, в том числе - с использованием стимулов для работающих. Важный лозунг в управлении госпредприятиями - использование "человеческого разнообразия" как	Провозглашенная основная цель госпредприятий - "создание стоимости на пользу всего общества". Предприятия госсектора делятся на ориентированные на рынок и ориентированные на общество. Для первых максимизируется

			основы человеческого капитала	стоимость фирмы, для вторых - функциональная эффективность
--	--	--	-------------------------------	--

Из приведенной информации можно сделать следующие выводы о тенденциях функционирования госсектора в развитых европейских странах.

•Период 1990-х годов был "временем приватизации" не только в России (где масштабы и неупорядоченность этого движения были гигантскими), но и в большинстве упомянутых стран.

•В странах Центральной Европы ярко выражено желание уменьшить масштабы госсектора и соответственно, нагрузку бюджета. В скандинавских странах не просматриваются тенденции уменьшения роли государства и одновременно имеет место стремление к большей социальной эффективности экономики.

•Относительно экономической эффективности предприятий госсектора в разных странах мнение различно. В Швеции, Швейцарии, Италии отмечается достаточный уровень экономической эффективности предприятий госсектора. Таким образом, сделать априорный вывод о неэффективности госпредприятий из фактических данных по европейским странам не представляется возможным. Важное значение почти для всех перечисленных в табл. 2 стран имеет функциональная эффективность госсектора, "создание стоимости на пользу всего общества".

•Практически во всех странах налажена четкая система управления предприятиями госсектора, базирующаяся на системе достаточно глубокого и высокоинформативного мониторинга процессов использования госсобственности вообще и функционирования госпредприятий в частности.

Если же рассматривать глобальные тенденции развития госсектора в мире, то следует сделать вывод о пространственно-временной цикличности процессов его развития. Периоды возрастания роли госсектора в экономике и преувеличенных надежд на его роль как регулятора (а порой и локомотива) экономического развития сменяются периодами разочарования и минимизации госсектора. При этом имеет место и географическая миграция этих надежд: из одной страны они переходят в другую, чтобы через какое-то время переместиться в третью. Даже деятельность транснациональных и трансгосударственных компаний, выходящая за пределы государств, с одной стороны, естественным образом сокращает поле деятельности государственного сектора экономики, с другой - стимулирует возрастание внимания государств к госсектору как непосредственно регулируемой ими части экономики. Анализ мирового контекста процессов функционирования госсектора приводит к выводу о существовании оптимальных (и ненулевых) размеров госсектора в каждой стране в тот или иной период ее развития. Для России в период выхода на траекторию устойчивого развития экономики и консолидации общества необходимо не столько расширение или сужение размеров госсектора, сколько превращение его в авангардную по эффективности часть экономики. Реализация эталонобразующей 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 страны: "сильное государство, влиятельное и ответственное общество, эффективная экономика" не может быть в России достигнуто без укрепления государственного сектора экономики. В итоге

приходим к следующим выводам, определяющим направления и особенности деятельности государства в сфере управления государственным сектором в период развития рыночных отношений и необходимости подъема экономики.

1. Госсектор в системе рыночных отношений служит для всей экономики в целом важнейшим источником информации об ориентирах и приоритетах текущей и перспективной государственной экономической политики.
2. Государственная собственность вне госсектора должна использоваться главным образом в собственных интересах государства как организации (для повышения его экономических возможностей, в том числе - повышения оплаты и улучшения условий труда государственных служащих), в то время как госсектор должен использоваться главным образом в интересах развития экономики и общества (в том числе - для влияния государства на качественное развитие экономики и укрепление гражданского общества).
3. С помощью управления госсектором государство реализует бенчмаркиговую функцию, в частности, формирует образцы управления и рыночного поведения субъектов экономики. Эталонобразующая функция государства должна быть реализована в первую очередь на предприятиях госсектора. Это относится и к качеству производимой в госсекторе продукции (Окрепиллов, 2003). Эффективность функционирования госсектора и его субъектов - одна из наиболее важных составляющих эффективной деятельности государства в целом.
4. Госсектор должен стать полем реализации кастинговой функции государства, аренной формирования и воспитания государственной экономической и политической элиты.
5. Для формирования и реализации государственной экономической политики необходима организация системы мониторинга функционирования госсектора, предусматривающая сбор, анализ и накопление информации о состоянии госсектора экономики, в том числе: отдельных предприятий госсектора; групп предприятий госсектора, сформированных по отраслевому, территориальному и размерностному признакам; групп предприятий, сформированных из предприятий госсектора и других (муниципального, частного, социального) секторов экономики по отраслевому, территориальному и размерностному признакам; госсектора в целом; госсектор в целом в сравнении с другими секторами экономики. Основной предмет мониторинга - функциональная и ресурсная (фи-нансово-экономическая) эффективность предприятий или их групп. Организация мониторинга требует существенного изменения ряда управленческих функций, в том числе - стратегического планирования и контроля, оперативного планирования и анализа хозяйственной деятельности, проведения аттестации и продвижения персонала предприятий госсектора и др.
6. По результатам мониторинга госсектора должны приниматься решения об конкретных целях и критериях функционирования государственного сектора экономики и путей их достижения в данном периоде, а также решения о сокращении, расширении и/или реструктуризации госсектора и входящих в него предприятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Балацкий Е. Государственный сектор в системе макроэкономического регулирования. - Проблемы теории и практики управления, № 1, 2001.
2. Государственная политика в промышленном комплексе России и его трансформация в период реформ. (Доклад Минпромнауки и МАЦ). Вопросы экономики, 2002, № 6.
3. Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост. Вопросы экономики, 2002, № 9
4. Клейнер Г. Современная российская экономика как "экономика физических лиц". Вопросы экономики, 1996, № 4.
5. Львов Д.С. Экономика развития. М.: Экзамен, 2001.
6. Мау В. Посткоммунистическая в постиндустриальном мире: политика догоняющего развития. Вопросы экономики, 2002, № 7.
7. Мезоэкономика переходного периода: рынки, отрасли, предприятия. / Под ред. Г.Б. Клейнера. М.: Наука, 2001. Народные начинают и...: труд и собственность в начале XXI века. М. - Волгоград: Издатель, 2002.
8. Нигматулин Р. Об оптимальной доле государственных расходов в ВВП и темпах экономического роста. Вопросы экономики, 2003, № 3.
9. Окрепилов В.В. Стратегические проблемы управления качеством продукции промышленных предприятий. Третий всероссийский симпозиум "Стратегическое планирование и развитие предприятий". Пленарные доклады. М.: ЦЭМИ РАН, 2003.
10. Супян В. Роль государства в экономике: американский опыт. Проблемы теории и практики управления, 2002, № 4. Эффективность государственного управления. М.: АО "Консалтбанкир", 2000.
11. Ясин Е. Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива). Вопросы экономики, 2002, № 11.
12. Blanchard O., Kreter M. Disorganization. Quarterly Journal of Economics. 1997. 12(4).