

10.2. СПЕЦИФИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЫНОЧНОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Восколович Н.А., д.э.н., профессор;
Звороно А.Ф., к.э.н., соискатель

Экономический факультет Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова

Статья посвящена вопросам взаимодействия государства и рынка в современных условиях смешанной экономики. С позиций конвергенции рассматриваются следующие положения:

- экономическая роль и функции государства, соотношение экономической эффективности и справедливости;
- поддержка предпринимательства в условиях глобального экономического кризиса, изменения в отношениях собственности;
- государственное предпринимательство и государственно-частное партнерство;
- экономические результаты и использование современных рыночных инструментов;
- «квазирынки» общественных благ в государственном и муниципальном секторах;
- необходимость использования индикативного планирования для повышения конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках.

Взаимодействие государства и рынка, государственного и рыночного хозяйствования в условиях современной смешанной экономики приводит к определенным последствиям, которые, по нашему мнению, следует трактовать как своеобразную конвергенцию¹.

Представляется, что конвергенция проявляется в нескольких аспектах (рис. 1):

- меняются некоторые сущностные признаки государственного сектора, приобретающие рыночные элементы;
- происходит взаимопроникновение государственного и рыночного секторов, вследствие чего возникают смешанные формы собственности, организационно-правовые формы хозяйствования и т.п.;
- государство и рынок обмениваются экономическим инструментарием для обеспечения устойчивости и стабильности в конкурентных сферах.

В современной смешанной экономике роль, положение и масштабы государственного сектора не остаются неизменными, соответственно меняется понимание специфики выполняемых государственным сектором функций, его взаимоотношений с другими субъектами национальной экономики, вносятся коррективы в социально-экономическую политику государства, в проводимые реформы.

Несмотря на то, что под воздействием глобальных экономических и социальных факторов представления о государстве менялись, за ним сохранялись исключительные прерогативы, связанные с выполнением его базовых функций: аллокационной, дистрибутивной и стабилизационной [2, с. 48-49]. В ходе реализации своих базовых функций государство в современных условиях сталкивается с рядом сложных задач, решение которых ведет к необходимости переосмысления роли и функций государства и государственного сектора. Так, в ходе общественного выбора предпочтения избирателей не все-

гда получают конкретное выражение, а группы специальных интересов, лоббируя их, оказывают давление на государство. Оценка эффективности деятельности государства в таких сферах, как образование, здравоохранение, культура, экология достаточно сложна, что создает предпосылки для нерационального использования средств государственного бюджета и иных ресурсов. Иерархическая подчиненность государственного аппарата управления и недостаточная публичная прозрачность результатов его деятельности порождают разрастание контингента чиновников, его бюрократизацию.

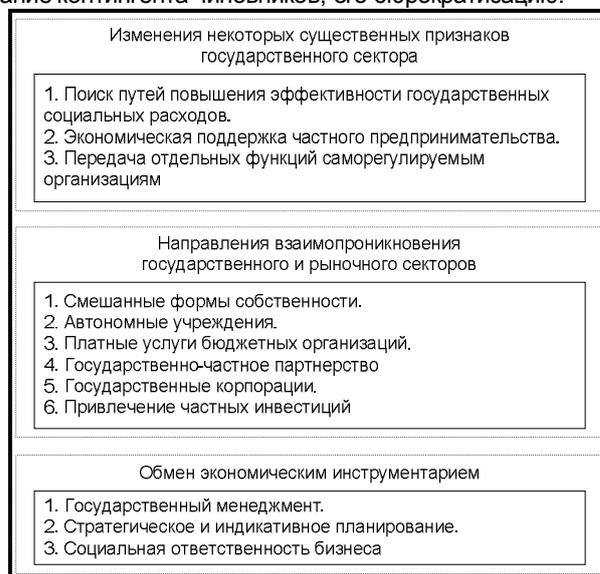


Рис. 1. Направления конвергенции государственного и рыночного типов хозяйствования (составлено авторами)

Неоднозначно оценивается то, как государство выполняет свои функции. Так, высказывается мнение, что государство практически полностью отказалось от исполнения третьей своей основополагающей функции, а именно функции распределения доходов. Невыполнение государством функций распределения доходов отрицательно сказалось на темпах экономического роста и привело к негативным последствиям как в социальной сфере (в виде сокращения объемов потребления преобладающей частью средне- и низкодходных групп населения и, соответственно, падению спроса на отечественные товары и услуги, а также расслоению российского населения и усилению неравенства), так и в экономической сфере за счет вывоза капиталов за рубеж, роста спроса узкого слоя высокодоходных граждан на импортные товары и услуги, инвестирования государством через финансовые рынки средств Резервного фонда в экономики других стран и т.п. Отсутствие целенаправленной распределительной политики стало сдерживающим фактором экономического развития и обострило последствия глобального экономического кризиса.

Роль государства и его места в российской национальной экономике обосновывается различными подходами. Наиболее традиционный подход определяет цель и функции государства необходимостью восполнения провалов рынка [2]. Соответственно этому основные функции государственного сектора по аллокации ресурсов, перераспределению доходов и стабилизации экономики дифференцируются и дополняются.

¹ Конвергенция (лат. convergo – сближаю) – процесс сближения, схождения (в разном смысле), компромисса, стабилизации. Противоположно дивергенции. Источник – <http://ru.wikipedia.org/wiki>

Ряд авторов доказывают целесообразность усиления стабилизационной функции современного государства разнонаправленным влиянием факторов стабилизирующего и дестабилизирующего характера, таких как необходимость адаптации к процессам глобализации и экономическим кризисам, чрезмерной дифференциации в уровне доходов населения и доступа к информационным технологиям, преодолению явлений криминогенного, негативного этнонационального и конфессионального порядка, международного терроризма, природных и техногенных катаклизмов. Конец XX в. охарактеризовался в российской национальной экономике «переходным периодом», в течение которого шел поиск соотношений между государством и рынком, анализировались позитивные и негативные аспекты государственного и рыночного хозяйствования. Переход от административно-командной к социально ориентированной рыночной модели национальной экономики объективно потребовал, наряду с традиционными функциями общего порядка, выполнения ряда специфических функций, в том числе:

- разработка и осуществление стратегии социально-экономического развития страны, структурно-технологических и институциональных преобразований, определение места и роли страны в системе геэкономических отношений;
- обеспечение социальной ориентации рыночной экономики;
- целенаправленное формирование государственного сектора экономики;
- участие в ключевых инвестиционных, структурно-технологических программах;
- распределение и перераспределение значительной части валового национального продукта;
- развитие и укрепление общефедеративных начал в регулировании экономических и социальных процессов;
- проведение гибкой внешнеэкономической политики;
- создание общих законодательных и правовых предпосылок, своего рода правил игры для субъектов рыночной экономики, прерогатив федеральных, региональных органов и местного самоуправления.

Применительно к переходной экономике особо выделялись три функции:

- системообразующая (системоформирующая);
- системоутверждающая;
- системовоспроизводящая [5, с. 275-296].

Системообразующая функция связывалась с институциональными преобразованиями, в т.ч. разгосударствлением и приватизацией, формированием конкурентной среды, созданием институтов на внутреннем рынке и во взаимодействии с мировым рынком, содействием в формировании рыночной инфраструктуры.

Системоутверждающая функция государства переходного периода имела целью структурную трансформацию национальной экономики в соответствии с рыночной моделью хозяйствования, обеспечение конкурентоспособности и открытости адекватным изменениям геополитического положения Российской Федерации.

Реализация системовоспроизводящей функции должна была обеспечить взаимодействие государства и гражданского общества, в т.ч. предпринимательства.

Выделенные системные функции государства переходного периода обуславливались демонтажом старой и формированием новой модели национальной экономики. Это означало, что по мере институциональных и структурных преобразований специфические функции переходного периода могут изменяться и наполняться новым содержанием.

Сложность функционирования государственного сектора как основной части общественного сектора прояв-

ляется в его многофункциональности. Соответственно этому выделяют целый ряд структурных функций, которые, по нашему мнению, детализируют базовые функции по аллокации, распределению и стабилизации. Так, аллокационные задачи решаются посредством нескольких функций:

- производственной (по созданию и распределению общественных благ);
- институциональной (генерация социально-экономических институтов по воспроизводству общественных благ);
- консолидирующей (обеспечение взаимосвязи и единства различных сфер и областей жизнедеятельности общества);
- градообразующей (формирование городской инфраструктуры и обеспечение занятости населения) и т.п.

К базовой дистрибутивной функции государства могут быть отнесены воспроизводственная (по обеспечению условий для воспроизводства социального и человеческого капитала), социальная (распределение общественных благ), бюджетная (аккумуляирование средств) и другие функции.

Целый ряд факторов и обстоятельств обуславливает необходимость уточнения содержания функций государства и приведение их в соответствие с государственным потенциалом по достижению экономического и социального благосостояния. В свете этого представляется правомерной двухступенчатая стратегия увеличения государственного потенциала. Согласно этой стратегии первая задача государства заключается в приведение функций государства в соответствие с его потенциалом, с тем чтобы выработать институциональные правила и нормы, которые позволяют государству предоставлять общественные блага и услуги эффективно. Вторая задача – укрепить потенциал за счет норм, партнерских отношений, а также конкурентного воздействия, как внутреннего, так и исходящего извне.

Сложность реализации данной стратегии побуждает к уточнению содержания базовых функций, а также переосмыслению новых задач и соответствующих функциональных видов деятельности государства и государственного сектора в современных условиях.

Роль государства как в экономике, так и политике современной РФ обусловлена многими факторами, среди которых на первое место выдвигается усиление финансового могущества российской государственной власти. Получая огромную природную ренту (большая доля которой приходится на нефтяную и газовую ренту), государство сосредоточивает основную часть ресурсов для экономических и социальных преобразований. Однако аллокация огромных ресурсов, которыми располагает государство, остается малозффективной как в отношении стратегических перспектив, так и для преодоления текущих трудностей здравоохранения, науки, образования, социального обеспечения. Возникают противоречия между экономической эффективностью и социальной справедливостью, что требует поиска новых подходов в обосновании сущностного наполнения функций государства и организации государственного сектора.

Дискуссии о соотношении экономической эффективности и социальной справедливости, о возможностях их оптимального сочетания в государственной политике весьма длительное время привлекают внимание отечественных и зарубежных специалистов. Если приоритет отдается эффективности, то чаще всего ставится задача максимизировать валовой внутренний продукт и национальный доход, поскольку тогда увеличится его среднедушевая величина. Если же выбор

сделан в сторону социальной справедливости, то тогда для преодоления социального неравенства предлагаются различные подходы:

- рыночный (равенство перед законом и обеспечение равных стартовых возможностей для достижения справедливой рыночной конкуренции);
- эгалитарный (базирующийся на уравнительном распределении);
- роулсианский (направленный на улучшение благосостояния индивида, находящегося в худшем положении);
- утилитаристский (одинаково оценивающий увеличение полезности для всех индивидов при условии передачи ресурсов от одного индивида к другому без потерь);
- институциональный (как установление правил и норм упорядочения общественного и экономического поведения).

В современных условиях все большее распространение получает смешанная модель посредством различных вариантов которой (например, либерально-рыночная, социально-рыночная и т.п.) предпринимаются попытки сбалансировать справедливость и эффективность путем обеспечения равных стартовых возможностей с помощью государственных гарантий в областях образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.п., перераспределения доходов через систему налогообложения, трансфертных платежей и др.

Становление цивилизованных рыночных отношений потребовали уточнения роли государства и его взаимосвязи не только с рынком, но и с обществом. Такое взаимодействие подразумевает, что 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. За государством закрепляется миссия – обеспечение неограниченно продолжающегося функционирования общества и экономики на данной территории. Эта специфическая миссия реализуется посредством следующих функций государства:

- интеграционной;
- институциональной;
- бенчмаркинговой;
- кастинговой;
- охранительной.

Представляется, что в данной трактовке происходит «расщепление» аллокационной функции государства на интеграционную (производство общественных благ, воспроизводство потребленных ресурсов) и институциональную (законодательство, нормотворчество, антимонопольная политика, антикризисная стабилизация).

Бенчмаркинговая функция (отбор, фиксация лучших образцов поведения, функционирования объектов материальной, интеллектуальной, художественной культуры на основе государственных рейтингов) и кастинговая функция (формирование элиты общества) по сути и по названию отражают маркетинговые исследования конкурентной среды, т.е. использование государством опыта и методологии изучения рыночной сферы.

Государство традиционно рассматривается как важнейший экономический институт, который не должен ограничиваться формированием «правил игры» и принуждением хозяйствующих субъектов к их соблюдению. Государство должно содействовать совершенствованию рыночных институтов, корректируя их деятельность с учетом общественных предпочтений. Вмешательство государства в экономику должно определяться общественными целями. При этом инструменты реализации го-

сударственной экономической политики, такие как индикативное планирование, инвестиции, налоги, таможенные пошлины, социальные государственные расходы не должны противодействовать рыночной конкуренции, либо принимать форму индивидуальных привилегий.

В условиях глобального экономического кризиса поддержка государством частного предпринимательства посредством государственных гарантий, кредитов, выкупа пакетов акций, национализацией и иными чрезвычайными мерами в РФ, как и в других странах, позволила минимизировать негативные последствия падения финансово-банковской системы, банкротства отдельных компаний. Государственные вливания, назначение антикризисных управляющих, укрепление наблюдательных советов отдельных корпораций представителями государства, меры, принимаемые государством по смягчению безработицы, в определенной степени меняют традиционные функции «патернализма» государства, отражая повышение его роли в экономическом обороте, поддержке рыночных структур.

Однако государство не только расширяет и изменяет круг своих функций, некоторые из них передаются в ходе децентрализации негосударственным организациям. Так, часть функций по регулированию, сертификации, лицензированию, контролю за качеством и т.п. в разных отраслях и видах деятельности в соответствии с Федеральным законом РФ «О саморегулируемых организациях» делегированы саморегулируемым организациям [4]. Саморегулирование имеет ряд преимуществ перед государственным регулированием:

- специализация саморегулируемых организаций позволяет минимизировать издержки и обеспечивать более высокое качество с помощью использования специалистов, широко информированных в конкретных сферах;
- взаимоотношения между регулируемыми и регулирующей организацией в большей степени базируются на доверии;
- специализация саморегулируемой организации создает предпосылки для гибкого и оперативного уточнения стандартов и правил вследствие изменения рыночной конъюнктуры и государственной политики;
- расходы по администрированию возмещают члены саморегулируемой организации, т.е. они интернализируются, не увеличивая бремя налогоплательщиков.

Возможны различные варианты сочетания государственного регулирования и саморегулирования, но в любом случае децентрализация регулирующей функции государства минимизирует бюджетные расходы, позволяет сосредотачиваться на социальных задачах.

Второе выделяемое нами направление конвергенции проявляется во взаимопроникновении государственного и рыночного секторов, которое можно характеризовать изменением в отношениях собственности и соотношением различных форм собственности, организационно-правовыми преобразованиями хозяйственной деятельности, формами сотрудничества и т.п.

Известно, что масштаб и функции государства в значительной степени обусловлены его материально-вещественной собственностью, национальными природными богатствами, располагаемыми финансово-денежными ресурсами и т.п. Существуют различные классификации государственной собственности, которые дифференцируют ее в соответствии с конкретными задачами исследования.

С позиций создания системы управления государственной собственностью она может быть подразделена на три группы:

- государственные унитарные предприятия;

- пакеты акций, принадлежащие государству в коммерческих структурах;
- объекты недвижимости, находящиеся в собственности государства.

Коммерческие структуры (вторая группа) создаются в большинстве случаев в виде интегрированных корпоративных структур с различной степенью государственного участия (акционерные общества, АО, со 100% государственным капиталом, АО с контрольным пакетом или «золотой акцией», принадлежащими государству, прочие АО).

Различная степень взаимопроникновения государственной и негосударственной, в т.ч. частной собственности позволяют преодолевать целый ряд проблем. Так, если в совладении государственной собственности принимают принудительное участие все граждане страны, между ними распределяются не только риск и издержки, но и результаты использования, исчисляемые в расчете на одного индивида весьма малой величиной. Это снижает индивидуальный интерес в эффективности использования государственной собственности. В смешанных формах собственности, с участием государства, права собственности, как риски и издержки, конкретизируются, что повышает заинтересованность в эффективности использования.

Возникшие в последние годы новые аспекты государственной экономической деятельности, такие как государственные корпорации, государственные компании, особые экономические зоны, требуют определенной системы координации финансовых потоков и регулирующие воздействие на использование других ресурсов.

Потребность в согласовании интересов совладельцев объектов смешанной формы собственности побуждает к поиску эффективных подходов управления, снижает риск использования доступа к ресурсам в личных целях и оппортунистического поведения государственных служащих, система административного контроля дополняется независимым контролем.

Корпоративизм, по определению одного из наиболее авторитетных концептуалистов второй половины XX в. Ф. Шмиттера, – это система взаимодействия, посредством которой «группы интересов в обмен на гарантируемое им государством монопольное представительство дают ему возможность осуществлять определенную степень контроля за подбором их лидеров, выработкой их требований и приверженностей» [6, с. 93-94].

Если государственный корпоративизм, который исследовал Ф. Шмиттер на основе латиноамериканского опыта, опирался на иерархические отношения, то либеральный некорпоративизм строился посредством партнерских отношений между группами специальных интересов и государством, как это происходило в Швеции, в Австрии (модель социального партнерства) и других европейских государствах [7, с. 153-172].

В разных странах государственный корпоративизм имеет свою модель и историю развития. Наиболее характерный признак его классической модели – взаимодействие трех субъектов: государства, бизнеса и профсоюзов. В российских условиях преимущественно крупные корпорации представляют интересы бизнеса, что и позволяет в определенной мере контролировать их деятельность и подбор их лидеров, от которых зависит принятие решений. Однако и государство вынуждено учитывать интересы крупных корпораций, где концентрируется значительная часть собственности. Именно поэтому крупнейшие российские корпорации играют ве-

дущую роль не только в экономике, но и в политике. Профсоюзы обладают небольшим общественно-политическим влиянием в трипартистских структурах.

Государственные корпорации, в отличие от государственных и смешанных компаний, создаются в форме государственных холдингов. Их основой выступает государственная материнская компания, окруженная многочисленными «дочками» и «внучками», которые, как правило, не полностью аффилированы в структуру холдинга, и иногда выходят за его пределы.

Высказывается мнение о том, что история российских преобразований финансово-промышленных групп отражает процесс взросления национального большого бизнеса, освобождения его от непрофильных активов, выделения отдельных компаний в ходе вертикальной интеграции, переходе его от модели многоотраслевого холдинга к модели крупной корпорации с интегрированными активами. Такие хорошо работающие компании не нужно национализировать, поскольку богатство их собственников – это производственные активы, рабочие места.

Гибкость границ, тесное взаимодействие и взаимозависимость государственного и рыночных секторов экономики порождают новые формы их сотрудничества.

Наряду с государственным предпринимательством, все более широкое распространение получает привлечение бизнеса к выполнению государственных и муниципальных целевых программ, национальных проектов. Участие частного предпринимательства в деятельности общественного сектора позволяет привлечь дополнительные капиталовложения для его развития, минимизировать инвестиционный риск, ослабить налоговое бремя для домохозяйств, обеспечить более эффективное использование ресурсов, повысить конкурентоспособность.

Процессы слияний и поглощений, концентрации и интеграции, происходящие в ходе формирования цивилизованного отечественного рынка, в определенной мере проявляются и в общественном секторе. Возникают так называемые интегрированные структуры (корпорации, финансово-промышленные группы) в виде специфической формы предпринимательской деятельности, предусматривающей долевую собственность, юридический статус и сосредоточение функций управления в верхнем эшелоне профессиональных управляющих (менеджеров), работающих по найму. Главная цель интеграции – создание условий для устойчивого функционирования отрасли и входящих в нее предприятий, выполнение государственных заданий и заказов. В соответствии с этим выделяются несколько видов собственности интегрированной структуры:

- предприятия интегрированной структуры;
- пакеты акций, находящиеся в собственности интегрированной структуры;
- недвижимое имущество;
- нематериальные активы интегрированной структуры.

Формирование ограниченного числа системообразующих интегрированных структур, объединенных единым технологическим процессом производства продукции, востребованной на внутреннем и внешнем рынках, должно происходить таким образом, чтобы обеспечить оптимальный уровень государственного участия в управлении, в том числе посредством создания благоприятных экономических и правовых условий.

Отечественный и зарубежный опыт создания интегрированных структур свидетельствует о целесообразности

их многопрофильности, что обеспечивает высокую конкурентоспособность корпораций на мировых рынках, максимальное использование научно-производственного и кадрового потенциала.

Основные цели осуществления интеграции:

- разработка и производство конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной продукции;
- сохранение и развитие научной и производственно-технической базы производств;
- сохранение и развитие системы кооперационных и производственных связей предприятий и организаций подотрасли;
- проведение единой производственной, маркетинговой, кадровой и другой политики в рамках выбранной рыночной стратегии;
- повышение эффективности системы управления экспортом;
- поддержание на высоком уровне мобилизационных мощностей и обеспечение способности быстрого разворачивания мобилизационных мощностей;
- улучшение финансово-экономического состояния предприятий;
- концентрация научного, производственного потенциала, ресурсов на приоритетных направлениях научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР) с целью создания новой продукции;
- сохранение производственных, инженерных и научно-технических кадров, обеспечение социальной защищенности работников отрасли.

В ходе достижения указанных целей должны быть обеспечены:

- экономическая устойчивость интегрированной структуры;
- улучшение качества управления, повышение эффективности производства и конкурентоспособности выпускаемой продукции; развитие высоких технологий и создание на их основе производств как военной, так и гражданской продукции;
- снижение издержек производства и достижение финансово-экономической устойчивости предприятий;
- увеличение объемов продаж военной продукции на внешних рынках и завоевание новых секторов рынка;
- повышение инициативы и личной заинтересованности персонала в росте эффективности производства и повышении производительности труда; поиск дополнительной загрузки основных фондов и персонала, сохранение производства конкретных видов продукции и рабочих мест, повышение заработной платы, обеспечивающее приток квалифицированных кадров;
- выполнение условий реструктуризации и обеспечение текущих платежей в бюджет.

Важным фактором должно стать создание системы хозяйственно-договорной деятельности предприятий, обеспечивающей надежность поставок и соблюдение контрактных обязательств. Необходимо также совершенствование нормативно-правового обеспечения процесса реформирования путем разработки и принятия необходимых уставных документов и договоров, регламентирующих вопросы создания и функционирования интегрированных структур (организационно-правовых, имущественных, налоговых и иных отношений между предприятиями и организациями, входящими в ее состав, и регулирующими органами) решения имущественно-правовых аспектов выбора оптимальной организационно-правовой формы головной компании и участников интегрированных структур, а также решения вопроса о структуре их собственности (уставного капитала).

Однако формирование интегрированных структур с государственным участием сопряжено с преодолением ряда ресурсных ограничений, ограничений концентрации капитала, статусных ограничений, связанных с правовой формой объединяемых организаций, структурой их капитала, отраслевой принадлежностью и т.п.

Базовый ресурс государства при формировании интегрированных структур – потенциальные объекты интеграции, т.е. унитарные предприятия и «смешанные» акционерные общества, в отношении которых государство может принять решение (участвовать в принятии решения) их вхождения в состав объединений.

В отношении некоторого числа акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, государство сохраняет некоторые управленческие возможности и после прекращения своего участия в их капитале посредством специального права государства на участие в управлении открытыми акционерными обществами («золотая акция»).

Кроме унитарных предприятий и акционерных обществ, государственный сектор включает также значительное число учреждений, которые отнесены действующим законодательством к категории некоммерческих. Поэтому возможности их непосредственного участия в интегрированных структурах весьма ограничены в силу особенностей их правового статуса не являются профильным предметом рассмотрения настоящей работы. Некоторая часть учреждений в ближайший год, вероятно, будет преобразована в коммерческие организации, что позволит исследовать в качестве интеграционного ресурса принадлежащее государству на праве собственности их имущество.

В качестве интеграционных ресурсов могут также выступать принадлежащие РФ объекты недвижимости, права на результаты интеллектуальной деятельности, денежные средства и т.д.

Дефицит некоторых важнейших ресурсов, в т.ч. финансовых средств, предпринимательских способностей (кадров), побуждает государство к использованию различных форм государственно-частного партнерства. Это ведет к институциональным преобразованиям в инфраструктурных отраслях государственного сектора, где в силу социально-экономической и стратегической значимости объекты не могут быть приватизированы, но и госбюджет не позволяет их в полной мере финансировать. Для преодоления этого противоречия в мировой и отечественной практике используют государственно-частное партнерство (public-private partnership, PPP).

За рубежом термин «государственно-частное партнерство» означает любые формы сотрудничества государства и частного бизнеса. Широко известен опыт Великобритании конца XX в., когда активизировалась британская форма государственно-частного партнерства в виде «частной финансовой инициативы», посредством которой для строительства крупных объектов привлекались частные инвестиции. В последующем компенсация расходов бизнеса осуществлялась за счет доходов от эксплуатации или путем бюджетных выплат. На основе частной финансовой инициативы в Великобритании ежегодно заключается несколько десятков новых соглашений с государством, что обеспечивает до 17% экономии бюджетных средств. Частная инициатива привлекается к строительству, ремонту, модернизации, эксплуатации тех объектов, по отношению к которым государство несет традиционную ответственность в сфере предоставления общественных благ или смешанных благ с высокими экономическими и социальными внешними эффектами (инфраструктурных, социальных и др. объектов). Это дает основание рассматривать государственно-частное партнерство как альтернативу приватизации стратегически и социально значимой государственной собственности.

Улучшение взаимоотношений между властью и крупным бизнесом для повышения его конкурентоспособности в условиях глобализации также способствует расширению сотрудничества в форме государственно-частного партнерства. Государственно-частное сотрудничество становится способом привлечения частного капитала к финансированию и управлению той собственностью, которая формально остается в руках государства. Государству она выгодна вследствие бюджетных и финансовых ограничений, а для бизнеса – это стабильное получение прибыли в условиях минимального риска.

В некоторых ситуациях вследствие несовершенства законодательства государственно-частное партнерство воспринимают как промежуточную форму между государственной и частной собственностью, а также как своеобразную управленческую альтернативу приватизации.

В современных российских условиях государственно-частное партнерство также предполагает согласование интересов взаимодействующих сторон. Однако суть такого сотрудничества не всегда трактуется однозначно как в силу несовершенства законодательно-правовой основы, так вследствие неустоявшейся практики реализации.

В наиболее распространенном понимании государственно-частным партнерством называют институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности, НИОКР, сферы услуг. В этом определении оттеняются институционально-организационные признаки сотрудничества, связь с общественно значимыми проектами и программами, но не конкретизируются цели и ожидаемые результаты.

В других толкованиях внимание акцентируется на политико-правовых аспектах, в т.ч. на принципах взаимодействия государства и бизнеса, а также на правовой основе такого взаимодействия.

Принципы взаимодействия должны отражать согласование интересов сторон путем уступок и преференций, что позволит достигать противоречивые цели. Правовая форма выражается в некой, не всегда конкретной декларации, что означает стремление государства проводить определенную политику и реализовать ее в целевых проектах. При этом политический аспект должен быть законодательно-правовым образом закреплён Конституцией РФ или федеральным законом. Данный подход связан с формированием законодательной основы государственно-частного партнерства, но при этом он не конкретизирует конкретные формы сотрудничества.

Государственно-частному партнерству присущи специфические признаки.

- Во-первых, государство инициирует вовлечение частного сектора в зону своей ответственности по предоставлению населению социально значимых благ и услуг, управлению государственной собственностью, созданию и эксплуатации инфраструктуры.
- Во-вторых, необходимость улучшения качества предоставляемых общественных благ и услуг требует роста расходов государственного бюджета, что приводит к росту налоговой нагрузки и спаду деловой активности. Дефицит госбюджетных ресурсов побуждает государство к поиску партнеров в частном секторе.
- В-третьих, партнерские проекты, инициируемые государством, имеют преимущественно долгосрочный характер, обусловленный задачами, обусловленными ответственностью государства перед обществом.

- В-четвертых, решаемые государственные задачи высокозатратны и капиталоемки, что обуславливает длительность партнерских отношений с частным бизнесом.
- В-пятых, партнерская форма сотрудничества при обеспечении его высокой результативности позволяет перераспределить риски в сторону частного бизнеса.
- В-шестых, наряду с экономическими задачами, государственно-частное партнерство решает и социальные задачи по сохранению и созданию дополнительных рабочих мест.

Все вышеперечисленное позволяет внести уточнения в понимание государственно-частного партнерства, которое, по нашему мнению, представляет собой различные институциональные формы сотрудничества государства и бизнеса для достижения общественно значимых целей, инициируемых в условиях ограниченности ресурсов государством, посредством реализации долгосрочных проектов и программ. Выбор конкретных институциональных форм партнерства зависит от сложности решаемых задач, потребности в ресурсах, длительности и капиталоемкости реализуемых проектов и программ, необходимости минимизации рисков, возможности согласования экономической и социальной эффективности.

Третье направление конвергенции государственного и рыночного секторов рассматривается нами в нескольких аспектах, с одной стороны, в совершенствовании государственного управления и усилении его ориентации на экономические результаты, более широкое использование рыночных инструментов, таких как маркетинг, аутсорсинг, с другой стороны – в большей социальной ответственности бизнеса, понимании, что приверженность потребителей как членов общества требует всестороннего учета интересов во многих сферах занятости населения, социально-трудовых отношений, экологии и др.

Профессор Жильцов Е.Н. отмечает, что в развитии экономики общественного сектора идет борьба двух тенденций [7, с. 87-88]. С одной стороны, происходит взаимодействие демократии и современного капиталистического рынка, что усиливает корпоративность как экономической, так и политической власти, придает государственному аппарату консервативно-бюрократический характер, усиливает коммерциализацию политических интересов. С другой стороны, ускоряется институализация социальной жизни и экономики, активизируется гражданское общество, вследствие чего усложняется структура общественного сектора, усиливается взаимодействие между общественными, государственными и рыночными институтами.

Существенные изменения происходят в государственном управлении. Одно из основных направлений связано с бюджетной реформой и переходу от управления затратами к управлению результатами, создание современной системы управления государственными финансами.

Коммерческие организации государственного сектора, функционирующие в различных условиях сочетания иерархии и рынка, смешанной собственности и агентских отношений, имеют неодинаковые возможности использовать для инновационного обновления государственные заказы, государственные закупки, государственные инвестиции, участие в государственных проектах и программах.

Коммерческие организации с государственным участием в виде акционерных обществ с контролем или крупным пакетом акций в государственной собственно-

сти, холдинговые компании, вертикально-интегрированные государственные корпорации, безусловно, располагают достаточными ресурсами для инновационного обновления. Однако в силу мощной государственной поддержки, принадлежности в ряде случаев к естественным монополиям, такие коммерческие организации могут утрачивать интерес к инновационным процессам в силу их затратности, запаздывания проявления во времени положительных эффектов.

Укрепление коммерческих форм хозяйствования с государственным участием предполагает, наряду с прочими мерами, усиления менеджмента, постепенного перехода к назначению в советы директоров компаний не чиновников, а независимых менеджеров и специалистов.

Государственный менеджмент и менеджмент в частном секторе имеют как общие черты, так и существенные различия. Их общность проявляется в целевой координации коллективных усилий, иерархичности структуры и субординации, разделении функций, ролевой и социально-поведенческой мотивации, зависимости степени включения в управленческий процесс от доступности информации, от технологии управленческих процессов и целого ряда политических, социально-экономических и иных факторов.

Традиционно специфику государственного менеджмента и менеджмента частного сектора связывают с различиями в целевых установках, возможностью ослабления рисков посредством государственной поддержки, влиянием политических факторов в назначении руководителей, большой публичной ответственностью.

Однако современные процессы преобразований в государственном секторе вносят, как представляется, существенные коррективы в государственный менеджмент.

Появление интегрированных структур в государственном секторе в виде холдингов, концернов, корпораций, расширение государственно-частного предпринимательства, предоставление бюджетными учреждениями платных услуг, перераспределение полномочий по социальному обслуживанию на муниципальный уровень и ориентация на увеличение собственных доходов местных администраций обуславливают усиление внимания государственного менеджмента к экономическим результатам хозяйственной деятельности, ответственности за принятие рисков в условиях рыночной конкуренции, поиску вариантов эффективного использования ресурсов, в т.ч. внебюджетных средств для инновационного обновления.

В государственном и муниципальном секторах возникают «квазирынки», когда функции поставщиков общественных благ и финансирование разделены, что требует повышения конкурентоспособности посредством улучшения качества обслуживания и создания приверженности потребителей. Использование рыночных инструментов также меняет мотивацию и принципы взаимоотношений в аппарате управления. Кроме того, в ряде случаев в родственных видах деятельности возникает конкуренция между государственными, муниципальными и частными структурами.

Ослабление жесткой регламентации и расширение самостоятельности существенно меняют требования к государственному менеджменту. Назначение руководителей на контрактной основе, использование в оценке результатов их деятельности экономических

показателей, усиление внешнего контроля и отчетности, периодическая аттестация и возможность расторжения контрактов вносят существенные изменения в кадровую политику.

В свете этого представляется целесообразным не только увеличить масштабы подготовки и переподготовки государственных менеджеров, но и уточнить структуру подготовки кадров высшего и среднего звена для государственных организаций, пересмотреть учебные программы и планы, усиливая в них дисциплины, позволяющие свободно ориентироваться в интегрированных структурах, совместных с частным сектором предприятиях, одновременно отстаивая интересы государства как собственника.

Необходимо также совершенствовать нормативно-правовую базу, определяющую права и обязанности руководителей, создающую стимулы для четкого исполнения условий контракта, включением условий его расторжения по инициативе собственника с соответствующей компенсацией бывшему менеджеру. Должна изменяться и система оплаты труда государственных менеджеров в сторону усиления стимулов по соблюдению условий контракта и четким применением дисциплинарных и административных взысканий.

Вместе с тем, публичная ответственность государственного менеджмента требует «прозрачности», открытого доступа к информации о результатах деятельности, возможности их обсуждения в средствах массовой информации, которые в сочетании с внешним аудитом позволяют дать им более достоверную оценку.

Изменение функций государства просматривается в новых подходах государственного регулирования. Последствия глобализации, циклических экономических кризисов, падения темпов роста, старение населения, сокращение невозобновляемых природных ресурсов требуют выявления противоречивых тенденций и разработки возможных сценариев социально-экономического, инновационного и экологического развития, с тем чтобы обоснованно выбрать стратегические приоритеты для осуществления оптимального сценария.

Определение стратегических инновационных приоритетов и ориентацию на них как государственного, так и негосударственного, в т.ч. частного секторов, способствуют укреплению конкурентоспособности как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

Государственное стратегическое планирование, ориентированное на инновационный прорыв и соответствующую концентрацию ресурсов создают предпосылки для использования индикативного планирования как основы внутрифирменного планирования.

Мобилизация различных ресурсов и усиление межотраслевых и межхозяйственных связей должны строиться на сочетании индикативного планирования и контрактных отношений. Индикативное планирование как составная часть функции управления представляет собой институт регулирования хозяйственно-правовых отношений в виде процедуры согласования процессов на разных уровнях макро-, мезо-, микро- и регионально-го планирования.

Индикативное планирование позволяет дать оценку возможным изменениям рынка и получить информацию для принятия управленческих решений. Посредством индикативного планирования должно обеспечиваться согласование государственной социально-экономической политики и внутрифирменной страте-

гии развития, т.е. взаимодействия государства и предпринимательских структур.

Государственный менеджмент в своей деятельности активно опирается на маркетинг как инструмент исследования рынка, поскольку взаимодействие государственного и рыночного секторов во многих случаях имеет характер конкурентного сотрудничества. Государственные структуры посредством маркетинга получают информацию о контингенте потребителей общественных благ и услуг, изменении потребностей в ходе научно-технического прогресса, под влиянием динамики доходов и расходов населения, демографических и других факторов. Маркетинг в государственном секторе по своей сути становится социально этичным, так как ориентируется на достижение двуединой цели: удовлетворить запросы потребителей и соблюсти интересы государства в целом.

Маркетинг как хозяйственная функция обеспечивает разработку и реализацию социальных технологий, направленных на преодоление социального неравенства и социальной несправедливости [1, с. 296-298]. Социальные технологии должны включать методические подходы по анализу социально-экономических ситуаций и решению социальных проблем по отбору нуждающихся в социально значимых благах, выработке критериев отбора, оценке социальных затрат и социальных выгод, обоснованию мер по практической реализации.

Изыскивая пути повышения расходования бюджетных средств, государство передает часть своих функций по производству и поставке отдельных общественных благ и услуг (например, архивное, издательское дело, благоустройство и уборка улиц, помещений, сбор и утилизация отходов, охрана и т.п.) частному сектору на контрактной основе в виде аутсорсинга. Хозяйственно-договорные отношения, складывающиеся между государством и предпринимательством по поводу производства и организации потребления частным сектором товаров и услуг для государственных нужд, в определенной мере способствуют их взаимопроникновению.

Таким образом, экономическая и социальная деятельность государства в современных условиях усиливает его взаимодействие с рыночным сектором, их взаимопроникновение все в большей мере принимает характер конвергенции. Вследствие этого возникает потребность в преобразовании организационно-правовых форм хозяйственной деятельности государства.

Литература

1. О саморегулируемых организациях [Электронный ресурс] : федер. закон от 16 ноября 2007 г. №315. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Восколович Н.А. Экономика, организация и управление общественным сектором [Текст] / Н.А. Восколович, Е.Н. Жильцов, С.Д. Еникеева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
3. Жильцов Е.Н. Эволюция взглядов на экономику общественного сектора [Текст] / Е.Н. Жильцов // Общественный сектор в экономике России: теория и практика реформ. – М. : МГУ, 2008.
4. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора [Текст] / Дж. Ю. Стиглиц. – М. : МГУ, ИНФРА-М, 1997.
5. Шамхалов Ф. Государство и экономика. Основы взаимодействия [Текст] / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2000.
6. Schmitter P.H. Still a Century of Corporatism? // The Review of Politics. – 1974. – №1.
7. Jembruch I. Interest intermediation in capitalist and socialist systems // International political Science Review/ – 1983. – №2.

Ключевые слова

Смешанная экономика; государство; рынок; конвергенция; глобальный экономический кризис; отношения собственности; государственное предпринимательство; государственно-частное партнерство.

Восколович Нина Александровна

Звороно Анна Филипповна

РЕЦЕНЗИЯ

В современной смешанной экономике эволюция различных способов хозяйствования приводит к их взаимопроникновению и взаимодействию, что способствует достижению более высоких экономических и социальных результатов. В свете этого актуальность статьи несомненна.

Авторы обосновывают тезис о конвергенции государственного и рыночного хозяйствования в современной Российской Федерации, рассматривая три ее основных направления: изменения некоторых существенных признаков государственного сектора, особенности взаимопроникновения государственного и рыночного секторов, обмен между ними экономическим инструментарием.

В статье даются авторские оценки традиционным функциям государственного сектора и одновременно показываются вновь приобретаемые функции такие, как бенчмаркинг, кастинговая и другие, отражающие маркетинговые и иные исследования рыночной конкурентной среды.

Представляет интерес исследование изменений в отношениях собственности, организационно-правовых формах хозяйствования, что весьма важно для реформирования бюджетной сферы государственного сектора.

Особое внимание авторы уделили расширяющемуся использованию в государственном управлении рыночных инструментов, в т.ч. маркетинга, аутсорсинга и т.п. В значительной степени это проявляется в отношении бюджетной реформы, суть которой состоит в переходе от управления затратами к управлению результатами.

Основные положения статьи научно аргументированы, обоснованы позиции авторов в дискуссионных вопросах. Статья написана доступным языком, логически последовательна и может быть интересна как специалистам, так и более широкому кругу читателей.

Считаю целесообразным рекомендовать данную статью к публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Ишина И.В. д.э.н., профессор, заведующий кафедрой финансов Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ

10.2. SPECIFIC OF INTERACTION BETWEEN STATE AND MARKET MANAGEMENT IN MODERN CONDITIONS

N.A. Voskolovich, Doctor of Economic Sciences,
Professor of Economic Faculty;

A.F. Zvorono, Candidate of Sciences (Economic), Member
of Economic Faculty

MSU, named after M.V. Lomonosov

The article is dedicated to the question of interaction between state and market in the modern conditions of mix economy. From the position of convergence the following statements are considered: economic role and functions of the state, the correlation between cost effectiveness and equity, support of entrepreneurship in global economic crisis environment, changes in property relationship, state entrepreneurship and state-private partnership, economic outcome and modern market tools use in quasi-markets of social wealth both in state and municipal sectors, the necessity of indicative planning use for augmentation of competitiveness in home and external markets.

Literature

1. N.A. Voskolovich, E.N. Zhiltsov, S.D. Yenikeeva. Economics of organization and management of social sectors – M.: Unity-Dana, 2008.

2. J.E. Stiglitz. Economics of the Public Sector. – M.: MSU, INFRA-M, 1997.
3. F.I. Shamkhalov State and economics. The base of interaction. – M.: Economics, 2000.
4. Federal law of Russian Federation «About self regulated organizations» от 16.11.2007, №315.
5. P.H. Schmitter. Still a Century of Corporatism? – The Review of Politics. 1974, №1.
6. I. Jembruch. Interest intermediation in capitalist and socialist systems. – «International political Science Review». 1983. №2.
7. E.N. Zhiltsov The evolution of views on economics of social sector. Social sector in Russian Economics: reforms theory and practice. – M.: MSU, 2008.

Keywords

Mixed economy; state; market; convergence; global economic crisis; property relations; state entrepreneurship; state–private partnership.