

Н.Н. Осадин

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ

Государственный сектор экономики является обязательной составляющей любой социально-экономической системы. Первая сколько-нибудь значительная попытка выработать методологический подход к определению необходимости государственного сектора была предпринята, как известно, еще А. Смитом. Он считал, что государство должно создавать такие государственные объекты, продукция которых нужна для удовлетворения важных потребностей общества, но не является привлекательной для частного капитала, поскольку не обеспечивает получения прибыли.¹ Такой подход верен, так как отражает атрибутивную функцию частного капитала и ее максимизацию, но верен лишь частично, поскольку указывает только на одну, хотя и важную, причину необходимости государственного вмешательства и государственного сектора.

В дальнейшем школа либеральной экономики, ортодоксальная часть которой вообще стоит на позиции «минималистского государства» в экономике, предложила свой набор причин, объясняющих возможность и даже необходимость государственного вмешательства в экономику. Речь идет о возникновении определенных зон в экономике, которые характеризуются как «провалы рынка», т. е. области, в которых не обеспечивается оптимальное распределение ресурсов с точки зрения критерия Парето. К ним традиционно относятся следующие зоны: ограничение конкуренции из-за монопольных деформаций, появление внешних эффектов (экстерналий), неполнота информации и возникновение общественных благ (оборона и т. п.). Такой подход к определению экономических функций, которые должно реализовывать государство в современном рыночном хозяйстве, достаточно реалистичен, но в неявной форме содержит важную посылку. Ее можно сформулировать так: если удастся устранить такие «провалы рынка», то экономику можно благополучно освободить от государства. Собственно сама идея «экономики без государства», иначе говоря, без государственного вмешательства, может оцениваться как «либеральный идеал», отражающий суть либерального подхода к экономике, для которого изначально характерно негативное отношение к роли государства в экономике.

Принципиально иной подход к роли и функциям государства демонстрируют научные школы, выступающие как альтернативные либерализму, прежде всего – школа институциональной экономики. В их позиции самым главным является утверждение об исходной положительной роли государства в экономике, и это предполагает, что само возникновение и успешное функционирование рыночного хозяйства невозможно без участия государства в экономической жизни и выполнения им ряда важных функций. Уже одно то, что государство играет ключевую роль в создании и поддержании «правил игры» в экономике, создавая тем самым соответствующую институциональную среду,

ОСАДИН

Николай Николаевич

–докторант экономического факультета СПбГУ. Окончил Волгоградский политехнический институт в 1970 г. Канд. экон. наук (1988), доцент. Работал зав. кафедрой экономической теории в Волгоградской академии МВД РФ. Автор монографии «Государственная собственность в процессе рыночной трансформации российской экономики» (Волгоград, 2001) и других работ.

подтверждает обоснованность такой позиции. Вот как об этом, например, пишет Л.И. Абалкин: «Есть некие обстоятельства и факторы, которые определяют роль государства не просто как компенсатора несовершенства рынка, а имеющего функции, относящиеся к его исключительной прерогативе – соблюдение баланса общественных интересов, социальной стабильности и защиту национальных интересов при проведении как внутренней, так и внешней политики».²

Мировая практика также подтверждает тезис об усилении роли государства в экономике по мере ее развития. В подготовленном Всемирным банком «Отчете о мировом развитии – 1997» на основе статистических данных утверждается, что «размеры и сферы деятельности правительств во всем мире невероятно расширились».³ В этой связи можно сослаться на исследование общей тенденции усиления роли государства в экономической жизни большинства развитых стран за период с 1870 по 1996 г., проведенное В. Танци и Л. Шукнехтом. Так, согласно данному исследованию, занятость в госсекторе увеличилась с 2,4% в 1870 г. до 5,2% в 1937 г. и 18,4% в 1994 г. (в среднем по 17 наиболее развитым странам), доля общих госрасходов в ВВП по основной группе развитых стран имела такую тенденцию: 1870 г. – 11%; 1937 г. – 24; 1996 г. – 45%.⁴ Что касается США, то в этой стране доля госрасходов в конце 1990-х годов составила 32%.

С учетом приведенных данных можно заключить, что сформулированный в конце XIX в. немецким экономистом А. Вагнером закон растущего расширения государственной деятельности нашел свое подтверждение в реальной хозяйственной практике развитых стран.

В качестве важнейших функций, которые призвано выполнять государство в рыночной экономике, традиционно выделяют следующие:

1) определение стратегических целей развития общества, путей их достижения, содействие их осуществлению;

2) поддержание в обществе политической стабильности для защиты существующего общественного строя;

3) создание и совершенствование правовой базы для эффективного функционирования рыночных механизмов и государственного регулирования социально-экономических процессов, достижения макроэкономической стабильности и устойчивого экономического роста;

4) стимулирование экономического роста и обеспечение структурных изменений в народном хозяйстве, поддержка науки и образования;

5) осуществление расходов на обеспечение незащищенных групп населения, перераспределение доходов в интересах их относительного нивелирования, финансирование социальной инфраструктуры для обеспечения населения общественными товарами и услугами, которые не производятся и/или не оказываются частным капиталом в силу их нерентабельности;

6) защита окружающей среды.

Перечисленные наиболее общие функции государства подвижны, многовариантны, наполняются конкретным содержанием в зависимости от многообразных условий развития той или иной страны на различных его ступенях – экономических, социальных, социокультурных и т. д. Вследствие этого и задачи государственного сектора как фактора реализации функций государства, его структура и масштабы также подвижны и изменчивы.

Для переходной экономики России оказалось характерным столкновение либеральной и этатистской позиций не только в теории, но и в выборе стратегии рыночного реформирования. Известно, что с началом радикализации рыночных преобразований (период «шоковой терапии») в идеологии и политике реформирования доминировали либеральные представления, которые предопределили ставку на форсированное и

максимальное вытеснение государства из экономики. При этом само такое вытеснение рассматривалось как достаточная предпосылка для запуска рыночного механизма. Многочисленные провалы и неудачи в реализации стратегии либерального рыночного реформирования предопределяют провести существенную коррекцию оценки роли и функций государства в переходной экономике России.

Методологическим подходом, позволяющим наиболее полно обосновать необходимость существования государственного сектора, его структуру и масштабы в конкретных условиях той или иной страны, является признание его в качестве важнейшего фактора выполнения государством его основополагающих задач: защита господствующей формы собственности, создание и поддержание условий для эффективного функционирования всего общественного капитала. Эти задачи в конечном счете определяют все многообразные функции государства – экономические, политические и социальные в их диалектическом единстве и взаимообусловленности.

В этой связи особый интерес представляет вопрос о том, можно ли говорить о своеобразии выполнения государством своих функций в условиях переходной экономики или достаточен их традиционный набор для рыночной экономики? Безусловно, в переходный период должны эффективно реализовываться общие функции и, в частности, функции социальной защиты и структурной перестройки. Необходимо учитывать, что проводимая в России политика радикальных рыночных реформ привела к обнищанию подавляющей части ее населения. Не случайно в качестве одной из стратегических целей в настоящее время выдвинуто существенное сокращение бедности в стране. Негативные социальные процессы резко обострили положение во многих сферах жизни общества. Особенно тревожной выглядит демографическая ситуация. Так, уровень рождаемости в стране не обеспечивает простого замещения поколения родителей даже на 40%, непомерен рост смертности, особенно среди мужчин трудоспособного возраста, а младенческая смертность выше, чем в развитых странах, в 3–4 раза. В результате за 1992–2000 гг. естественная убыль населения составила 6,8 млн человек.⁵

Такой же неблагоприятной представляется тенденция в структуре народного хозяйства. За годы реформ в структуре экономики заметно повысилась доля добывающей промышленности, а доля производства готовой продукции, и в первую очередь наукоемкой, сократилась. Главная причина состоит в том, что российский частный капитал, исходя из чисто рыночной мотивации извлечения максимальной прибыли, предпочитает вкладывать средства не в развитие наукоемких инновационных производств и в перспективные с точки зрения общества отрасли обрабатывающей промышленности, а в высокодоходные экспортно-ориентированные сырьевые отрасли и некоторые производства по первичной переработке их продукции.

В обрабатывающей промышленности характерным является сложившееся положение в машиностроении. В этой отрасли произошло резкое сокращение наукоемкой продукции, существенно снизилась доля основной структурообразующей отрасли – станкостроительного производства, а в ней – обвальное сокращение выпуска современных высокопроизводительных ресурсосберегающих машин и оборудования. Это означает, что машиностроение не в состоянии выполнять свою основную миссию – миссию технико-технологического обеспечения расширенного воспроизводства экономики страны на интенсивной основе.

Как один, так и другой примеры свидетельствуют о том, что опора на преимущественное использование рыночных рычагов в переходной экономике при ослаблении государственных функций оборачивается нежелательными последствиями как в экономической, так и в социальной сферах. Чтобы ослабить их воздействие, необходимо

восстановить активную роль государства, обеспечив его эффективное влияние на хозяйственные и социальные процессы.

Приведенные примеры позволяют сделать вывод о том, что в переходной экономике выполняемые государством функции усложняются, в процессе их реализации появляются дополнительные задачи и меняются приоритеты в использовании. При этом важно оценивать масштабы и направления государственного воздействия на экономику и социальную сферу не с абстрактно-количественного подхода, а руководствуясь качественной оценкой роли государства, имея в виду достижение приемлемой эффективности в ее выполнении. Это означает, что как постановка задачи продолжающегося сокращения участия государства в экономике, так и выдвижение задачи увеличения такого участия отражают сугубо идеологические предпочтения, далеко отстоящие от реальных потребностей экономического развития страны.

В качестве примера можно сослаться на разработанную Правительством Стратегию развития РФ до 2010 г., которую в печати именуют «Программой Грефа». В этой программе предлагается, в частности, отказаться от такой формы государственных предприятий, как унитарные, которых в стране насчитывается 14 тыс. единиц, с преобразованием подавляющего большинства из них в акционерные общества и последующей приватизацией. Причем уже в 2004 г. в ходе приватизации планировалось в целом сократить число государственных предприятий с их преобразованием в казенные до 1,5–2,5 тыс., или как минимум в 6–10 раз. При этом должны быть полностью приватизированы отрасли, «имеющие потенциал выживания и роста». В соответствии с данной программой также по мере роста экономики должна сокращаться доля государства в перераспределении ВВП.⁶

Это означает, что Правительство по-прежнему делает основную ставку на приватизацию и раскрепощение рыночных отношений, несмотря на уже проявившиеся негативные последствия такой политики в 1990-е годы. По поводу форсированной приватизации небесполезно напомнить предупреждение известного экономиста Я. Корнаи, который более десяти лет тому назад писал: «Осуществление подобных мер было бы столь же крупным и безответственным шагом, как и радикальное уничтожение частной собственности... Роль частного сектора должна возрастать прямо пропорционально его способности показать свое превосходство над государственной собственностью». И делал такой вывод: «Нужно подождать 5, 10 или, может быть, 20 лет до того момента, когда станет ясным, какова будет доля государственной собственности...»⁷

Обратим внимание и на то, что преувеличенные либеральные представления об эффективности частного сектора и предпринимательства фактически игнорируют опыт реального хозяйствования предприятий государственного сектора в развитых рыночных экономиках. Дело в том, что оценка деятельности предприятий и организаций государственной собственности затруднена спецификой выполняемых ими задач. Если за основание классификации взять уровень их участия в процессе социально-экономического развития, то следует выделить отрасли и производства, действующие на макро- и микроуровнях. К предприятиям, участвующим в указанном процессе на макроуровне, относятся отрасли производственно-хозяйственной и социальной инфраструктур, ВПК, организации фундаментальных и особой важности специальных НИОКР. Все остальные отрасли и производства относятся к действующим на микроуровне.

Если за основание классификации взять уровень эффективности объектов государственного сектора, то задача усложняется, причем главным образом в связи с тем, что ряд исследователей отождествляют понятие эффективности и рентабельности, хотя они отражают разные явления. Эффективность есть показатель того, в какой степени (или с какой полнотой) данный объект выполняет объективно присущие ему или возложенные на

него задачи. Уровень рентабельности свидетельствует о степени прибыльности предприятия.

Исследователи, оперирующие лишь понятием эффективности, утверждают, что предприятия и организации государственного сектора не эффективны, и они правы. Ведь дело в том, что в государственный сектор, во-первых, входит социальная инфраструктура, по определению не прибыльная, а затратная. Во-вторых, в него входят учреждения фундаментальной науки, конкретные результаты которой сегодня нельзя оценить ни в какой валюте, но которые станут в будущем источником принципиальных, а то и революционных преобразований в общественном производстве. В-третьих, государство зачастую берет на себя покрытие части издержек транспорта, связи, энергетики, затрачивает средства на «оздоровление» некоторых отраслей и производств, необходимых для нормального воспроизводственного процесса. Все эти отрасли, сферы, производства на данный момент в той или иной мере эффективны, и это для общества важнее, чем рентабельность. Деятельность всех остальных предприятий оценивается по их рентабельности.

Сравнивать следует только идентичные по положению предприятия государственного и негосударственного секторов. Такие исследования западных ученых проводятся и показывают достаточно высокую рентабельность государственных предприятий, если обеспечено квалифицированное управление ими. Можно привести такой пример. В странах-членах Европейского Союза доля добавленной стоимости предприятий госсектора в общей сумме добавленной стоимости составила 9,7%, а доля занятых в госсекторе в общей численности занятых – 8%.⁸

Возвращаясь к вопросу о своеобразии функций государства в переходной экономике, выделим еще одну важную деталь. Дело в том, что в этот период роль государства не только усложняется, но и должна быть значительно более активной в сравнении с периодом функционирования сложившейся и отлаженной хозяйственной системы. Как показывает накопленный отечественный опыт, в условиях незавершенности рыночных преобразований пассивная роль государства оборачивается рядом серьезных негативных последствий. К ним следует отнести следующие: усиление стихийности и анархии в хозяйственной сфере, что ведет к потере управляемости в экономике; нарастание монополистических деформаций, что еще более усложняет становление конкурентного механизма; замещение регулирующей роли государства теневыми (криминальными) структурами, что выражается в разрастании масштабов теневой экономики, и т. п.

В этой связи для России поучителен международный опыт проведения рыночных реформ в странах Восточной Азии (Юж. Корея, Тайвань и др.). Так, степень государственного регулирования экономики в этот период в Южной Корее можно считать беспрецедентной. В этой стране государство являлось и продолжает являться основной силой при создании успешно функционирующего рыночного хозяйства. Такая роль государства закреплена в Конституции страны, где прямо указывается, что оно регулирует и контролирует экономическую жизнь. Это означает фактически законодательное закрепление за государством права вмешиваться в экономику. И государство в полной мере и весьма успешно использовало это право. Достаточно сказать, что за 1950–1990 гг. ВВП страны вырос не менее чем в 120 раз. Какими методами, способами южнокорейское государство регулировало экономику?

Во-первых, была установлена государственная монополия в кредитно-финансовой и валютной сферах. Частные банки появились здесь только в начале 1980-х годов и действуют под реальным государственным контролем; иностранная валюта должна была в обязательном порядке держаться на особых счетах в Центральном банке.

Во-вторых, проводилась гибкая внешнеэкономическая политика. До начала 1960-х годов стимулировалось с помощью высоких импортных пошлин развитие импортозамещающих производств, что способствовало развитию отечественного производства, ориентированного на удовлетворение внутреннего спроса, и уменьшению зависимости от импорта. Затем основные усилия были направлены на создание экспортно-ориентированных производств и всемерное поощрение экспорта с помощью кредитных, налоговых и иных льгот производителям-экспортерам.

В-третьих, государство достаточно жестко и последовательно контролировало направления инвестирования иностранного капитала, привлекая его преимущественно в наиболее приоритетные с точки зрения национальной экономики и стратегические отрасли (химия, машиностроение, электроника).

В-четвертых, если первоначально Южная Корея развивала приоритетные наукоемкие отрасли за счет заимствования передовых зарубежных технологий и техники, то затем была сделана ставка на параллельное развитие собственных НИОКР, обеспечение их ресурсным и кадровым потенциалом для сокращения зависимости от зарубежных технологий и повышения конкурентоспособности собственной продукции на мировом рынке. Так, в 1990–1994 гг. выделено было на НИОКР 16,4 млрд долл. госбюджетных средств; кроме того, крупнейшие корпорации тратили на НИОКР к началу 1990-х годов ежегодно до 4 млрд долл.

В-пятых, что особенно следует подчеркнуть, государство регулировало производство на микроуровне. Это проявлялось, в частности, в том, что оно фактически в принудительном порядке побуждало частные фирмы к слияниям; контролировало внутрифирменные издержки и качество продукции в важнейших, особенно экспортных, отраслях. Если фирмы не выполняли рекомендации правительства, они просто лишались доступа к государственным кредитам, тем более льготным.

Развитие экономики Южной Кореи осуществляется по детально разработанным пятилетним планам, в каждом из которых перед государственными органами и частными фирмами ставятся конкретные задачи, вытекающие из состояния дел с решением главной задачи – оптимизации хозяйственной системы, повышения ее гибкости и восприимчивости к достижениям НТР.⁹

Особо следует подчеркнуть, что вопрос о собственности в Южной Корее не являлся главным. Так, в этой стране в руках государства находились в основном крупные объекты инфраструктуры – железнодорожный транспорт, электроэнергетика, связь, а также угольная промышленность. Современные предприятия, обеспечившие Корею промышленный рывок, были частными. Но государство само выращивало крупные, ставшие со временем гигантскими, конгломераты – *чеболи*, такие как «Хэндай», «Самсунг», «Дэу», LG и др. Фактически была реализована программа формирования олигополистической структуры экономики под контролем государства в целях создания конкурентоспособных на мировых рынках индустриальных объединений.¹⁰

Опыт Южной Кореи, как и международный опыт в целом, свидетельствует не об отрицании рынка с его механизмами регулирования, а о потенциальных (а в данном случае – реализованных) возможностях позитивного вмешательства государства в хозяйственную жизнь не только на макро-, но и на микроуровне. Он в то же самое время говорит о необходимости тщательного определения меры и сфер государственного и рыночного регулирования воспроизводственного процесса в соответствии с конкретными условиями той или иной страны.

Таким образом, на современном этапе реформирования России следует преодолеть сугубо негативное отношение к роли и возможности государства влиять на хозяйственные процессы. Государство должно активно выполнять все требуемые функции для обеспечения

завершения процесса проведения рыночных реформ и одновременно вывода экономики в фазу устойчивого и социально ориентированного развития. При этом речь не идет о выдвигании в качестве альтернативы ортодоксально-либерального подхода политики непрерывного расширения государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. Главным лозунгом должно стать не «максималистское», а «оптимальное» государство в экономике. Это означает, что необходимо преодолевать как рыночные, так и бюрократические деформации. Для этого предстоит разрешить три ключевые задачи. Во-первых, четко и продуманно разграничить возможные сферы и формы государственного регулирования с учетом накопленного опыта, традиций и возможностей их эффективной реализации. Во-вторых, обеспечить качественное улучшение госаппарата с точки зрения его компетентности и снижения коррупции, для этого не только используя усиление административно-судебных рычагов, но и последовательно развертывая разнообразные формы общественного контроля за государственной властью. В-третьих, в сфере регулирования нельзя ограничиваться только государственными или рыночными рычагами. Учитывать следует, что регулирующие функции в экономике, особенно переходного типа, могут выполнять и различные негосударственные (общественные) институты (ассоциации, профессиональные объединения, союзы предпринимателей, профсоюзы и т. п.), которые имеют достаточный потенциал воздействия на экономику и хозяйствующих субъектов. Все это позволит сделать хозяйственные процессы объектом более многопланового и эффективного контроля и регулирования, придав формируемой модели экономики более высокое качество.

¹ С м и т А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Т. 2. М.; Л., 1935. С. 258–259.

² А б а л к и н, Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. 1997. № 6. С. 8–9.

³ Государство в меняющемся мире (Всемирный банк. Отчет о мировом развитии – 1997. Краткое содержание) // Вопросы экономики. 1997. № 7. С. 7.

⁴ Рассчитано по: Б и р ю к о в В., К у з н е ц о в а Е. Госсобственность и госсектор в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 3. С. 15–16.

⁵ См.: Российский статистический ежегодник: Госкомстат России. М., 2001. С. 104.

⁶ Основные положения новой экономической программы развития России до 2010 г. // ([www.akdi.ru ECONOM / program / econ.htm](http://www.akdi.ru/ECONOM/program/econ.htm)).

⁷ К о р н а и Я. Путь к свободной экономике. М., 1990. С. 35, 124–125.

⁸ Государственная собственность и приватизация во Франции / Под. ред. В.А. Виноградова. М., 1998. С. 108.

⁹ См. подробнее: Ж у к о в С. Роль государства в сотворении «южнокорейского чуда» // Российский экономический журнал. 1993. № 5. С. 98–104; А н д р и а н о в В. Роль государства в формировании рыночной модели динамической экономики в Южной Корее // Экономист. 1994. № 8. С. 90–96.

¹⁰ См.: К р а с и л ь ш и к о в В. А. Азиатские «тигры» и Россия: страшен ли бюрократический капитализм? // Мир России. 2003. № 4. С. 13.