

УДК 332.1.:338.2

ББК 65.9(2)

Г-59

*Гокжаева Елена Борисовна, кандидат экономических наук, старший преподаватель Московской Государственной Юридической Академии, e-mail: [egokzhaeva@mail.ru](mailto:egokzhaeva@mail.ru), тел.: 89162206950.*

## **СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ПРОЦЕССЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНА**

(рецензирована)

*В статье приведен авторский подход к проблеме внедрения энергоэффективных технологий во все сферы инфраструктуры на всех уровнях. На основе примера промышленно развитых стран обосновывается участие государства в инфраструктуре в новых организационно-правовых нормах.*

*Ключевые слова: государство, инфраструктура, энергоэффективность.*

*Gokzhaeva Elena Borisovna, Cand. of Economics, senior lecturer of Moscow State Law Academy, e-mail: [egogzhaeva@mail.ru](mailto:egogzhaeva@mail.ru), tel.: 89162206950.*

## **STRATEGIC PRIORITIES OF STATE INTERFERENCE IN PROCESSES OF SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGION'S INFRASTRUCTURE**

*The article demonstrates the author's approach to the problem of introduction of energetic efficient technologies into every sphere of infrastructure in all levels. Basing on examples of industrially developed countries the author grounds state's participation in infrastructure and new organization legal norms.*

*Keywords: state, infrastructure, energetic efficiency.*

Одна из главных задач государства в сфере экономики состоит в создании и поддержании экономической или производственно-хозяйственной инфраструктуры. Это та сфера, без которой национальная экономика не может функционировать. Она играет ключевую роль в обеспечении условий функционирования таких базовых отраслей, как энергетика, металлургическая и топливно-энергетическая отрасли промышленности, деятельность почтово-посылочной службы, телеграфа, городского и железнодорожного транспорта. Ей принадлежит ведущая роль в разработке программ развития атомной энергии, радиоэлектронной промышленности, создании ЭВМ, освоении космоса, тех отраслях производства, которые в той или иной степени связаны с обеспечением национальной безопасности. Государство должно взять на себя решение такой важной, достаточно финансово-затратной и сложной задачи, как активизация и стимулирование внедрения энергоэффективных технологий во все инфраструктурные сектора на всех уровнях управления.

Государственное предпринимательство просто незаменимо в малорентабельных или нерентабельных отраслях. В этом отношении, как известно, в качестве одной из форм обоснования государственного регулирования служит концепция «естественной» или «де-факто» монополии, согласно которой монополия коренится в ценовых отношениях и технологических факторах, в противоположность «де-юре» монополии, устанавливаемой тем или иным регулирующим, административным или законодательным актом государства. Государственный контроль над естественными монополиями в таких сферах, как энергетика и транспорт, необходим для защиты потребителей от возможных злоупотреблений монополий, в то же время при сохранении самих монополий в интересах экономической энергоэффективности. В этом плане государство вправе регулировать те отрасли экономики, где монополия предпочтительнее конкуренции. Речь идет, прежде всего, о естественных монополиях, которые, будучи предоставлены самим себе, могут установить контроль над ценами, деля рынок и продавая свою продукцию по максимально возможным высоким ценам. Именно для недопущения такой ситуации государство устанавливает довольно жесткий контроль над естественными монополиями, находящимися в частном владении. В большинстве индустриально развитых стран естественные монополии, как правило, находятся в государственной собственности.

Естественные монополии – это в основном те корпорации, которые в совокупности составляют основу экономической инфраструктуры и которые обеспечивают условия для нормального функционирования и жизнедеятельности общества, а также для инновационного развития приоритетных отраслей экономики. В большинстве случаев речь идет о крупнейших корпорациях в области энергетики, транспорта, почтовой и телефонной связи и т.д. Важно учесть, что естественные монополии функционируют в отраслях экономики, занимающихся производством и реализацией тех товаров и услуг, которые не всегда обеспечивают окупаемость вложенных средств или дают слишком низкую прибыль, и поэтому частные предприятия не всегда готовы рисковать и вкладывать в них свои средства для организации их производства.

Сфера влияния государственного предпринимательства – это прежде всего производство социально значимых товаров и услугах, которые государство обязано предоставить своим гражданам либо бесплатно, либо по приемлемой для всех цене. «Есть функции, – писал в данной связи признанный рыночник П.Ф. Друкер, – которые, как всем ясно, прямо относятся к компетенции правительства; их исполнение нельзя доверять никому другому, и они никем, кроме самого правительства, не могут быть выполнены. Среди таких функций – правительственная монополия на оборону и вооружения, а также поддержание законности, правопорядка и справедливости в стране, чтобы ее граждане могли спокойно спать по ночам и без страха ходить по улицам».

Не надо забывать, что инновационное развитие экономики государства в целом и региона в частности является также в области ведения государства, так как эта деятельность путем высоких затрат ведет в конечном итоге к повышению уровня жизни населения и развитию страны и регионов, входящих в ее состав. Частные предприниматели не проявляют большой инициативы в данном направлении в связи с длительностью получения реальных доходов от такого крупного капиталовложения, да и отрасли экономики, в которых необходимость устранения износа основных фондов давно назрела, лежат в сфере влияния государства, как естественного монополиста.

К перечисленным Друкером услугам можно добавить содержание в надлежащем порядке автомагистралей, обеспечение бесперебойной работы пожарной охраны, систему контроля за разного рода стихийными бедствиями и т.д., без которых не обходится любое общество. Особенность естественной монополии состоит также в том, что она возникает в тех отраслях, где одна отдельно взятая фирма или корпорация способна производить необходимые для общества товары и услуги по более дешевой цене и более качественно, чем это делало бы несколько или множество конкурирующих между собой фирм. Здесь имеются в виду прежде всего так называемые общественно значимые товары и услуги, за производство которых по приемлемой для большинства граждан цене по тем или иным причинам не берутся частные фирмы и компании. В сущности крупная корпорация, особенно корпорация государственного сектора, выступает как социально-политический институт, выполняющий немаловажные для общества социальные функции.

С учетом всего сказанного становится очевиден тот факт, что даже в тех случаях, когда государство прямо не вмешивается в экономическую жизнь, экономическая деятельность хозяйствующих единиц все равно так или иначе зависит от него во многих отношениях.

Между частным и государственным предпринимательством нет непреодолимой грани, и они подчас могут иметь весьма большое сходство, образовывать смешанные формы и переходить друг в друга. Но это не означает отсутствия каких бы то ни было специфических признаков, отличающих государственное предпринимательство от частного.

Предприниматель в системе государственного предпринимательства не частное лицо. Государственное предпринимательство составляют институты, средства и процесс производства товаров и услуг государственными предприятиями. Здесь государство выступает в качестве крупного собственника и коллективного предпринимателя, действующего от имени или по поручению государства либо какого-либо его органа. В данном качестве государство является одним из активно действующих субъектов экономической деятельности и участников рыночных отношений, другими словами, государственное предпринимательство играет немаловажную роль в нормальном и эффективном функционировании и развитии национальной экономики. Об этом в частности свидетельствует тот факт, что, как отмечал американский экономист Дж.Ю. Стиглиц, «государство предоставляет работу почти каждому шестому занятому и оказывает серьезное влияние на условия найма остальных. В случае получения производственной травмы без нарушения мер безопасности, предписываемых государством, работнику выплачивается пособие по несчастному случаю.

Профсоюзы, чьи права и обязанности определяются государством, ведут переговоры об условиях труда, в том числе о продолжительности и оплате труда значительной части рабочих. Государство через налоговое стимулирование поддерживает пенсионные программы и страхует их от банкротства предпринимателя».

Второй существенный признак – принадлежность государству всех или большей части хозяйственных ресурсов, которыми оперирует данная предпринимательская структура. По мнению специалистов Европейского центра государственного предпринимательства, «государственным является всякое осуществляющее экономическую деятельность предприятие, в котором государство обладает большей частью капитала или играет решающую роль в управлении». В этом отношении особенность государственного предпринимательства состоит в том, что оно в отличие от частного осуществляется не отдельно взятыми индивидуальными лицами или группой лиц на частной основе, а государством либо от его имени теми или иными органами и организациями.

С правовой точки зрения государственные предприятия характеризуются: имущественной обособленностью, хотя такая обособленность слабее, чем у частных предприятий, что обусловлено достаточно жестким контролем со стороны властных структур; самостоятельной имущественной ответственностью; организационным единством, что предполагает наличие устойчивой структуры управления; обладанием составленными в соответствии с законом учредительными документами; обязательной государственной регистрацией.

Даже если во всем остальном невозможно уловить существенных отличий в деятельности государственной предпринимательской структуры от частной предпринимательской деятельности, то указанные фундаментальные факты все же образуют основу для разграничения частной и государственной форм предпринимательства. Как выше указывалось, характер субъекта предпринимательства накладывает свой отпечаток и на характер и методы осуществления самой предпринимательской деятельности, и на степень непосредственного вмешательства государственных структур в предпринимательскую деятельность и их участия в формировании состава организационных структур государственного предпринимательства.

Цели предпринимательства, способы их достижения, критерии эффективности нередко принимают в государственных предпринимательских организациях свои специфические формы. В индустриально развитых странах государственные предприятия создавались либо непосредственно самим государством, либо путем национализации тех или иных уже действующих частных корпораций, которых государство считало имеющими важное общенациональное значение.

По мнению ряда специалистов, непосредственное участие государства в хозяйственной деятельности, или государственное предпринимательство, имеет своим основанием так называемые «провалы рынка», т.е. неспособность рынка решать те или иные задачи, стоящие перед обществом. Речь в данном случае идет о производстве и распределении тех товаров и услуг, для которых критерии рыночной эффективности в силу целого комплекса причин неприменимы, поскольку в данном случае расходы, вложенные в их производство, зачастую могут превысить получаемые от этого доходы. Как, например, развитие космонавтики, энергоэффективных технологий, нанотехнологий, поиск оптимальных способов обеспечения населения минимальным набором социальных услуг и т.д.

Государственные предприятия помимо коммерческих реализуют множество социально-экономических задач, связанных с решением ключевых общенациональных проблем: поддержание целостности общественного воспроизводственного процесса и сглаживание циклических колебаний, содержание и развитие социальной инфраструктуры, охрана окружающей среды и т.п. В данном отношении важен тот факт, что к государственным предприятиям неприменимы критерии рентабельности и обязательной коммерческой выгоды, столь обязательные для частного предпринимательства. Иначе говоря, существуют такие виды производства товаров и услуг, значимость которых невозможно оценивать в одних только терминах окупаемости или некупаемости. Если частный сектор руководствуется прежде всего соображениями рентабельности и извлечения прибыли, то государство в своей предпринимательской деятельности ставит на первый план главным образом общенациональные социально-экономические и политические интересы.

По имеющимся данным, в индустриально развитых странах государство владеет тысячами собственных предприятий. Все они находятся в прямом административном подчинении органов государственного управления различного уровня. Возможно прямое управление предприятиями со

стороны государственных структур, а также прямое назначение государственными органами руководителей и управляющих государственных предприятий. Вероятно и назначение представителя государства в правление предприятия, нередко наделенного весьма узким кругом полномочий по контролю над финансовой состоятельностью предприятия. Очевидно, что для создания рациональной и эффективной системы управления государственной собственностью необходимы научно обоснованные теории и методы государственного управления. Это особенно верно для экономики переходного периода.

Деятельность государственных предприятий финансируется из средств бюджетов государственных органов всех уровней. Они могут иметь полностью самостоятельный цикл воспроизводства капитала, не отличаясь в этом от частных предприятий, но в то же время вправе пользоваться различного рода субсидиями, дотациями, льготами и т.п., предоставляемыми государственным бюджетом. Государство предоставляет предприятиям субвенции для обеспечения текущей деятельности или капитальные дотации под определенный процент на приобретение оборудования. Оно может предоставить гарантии при заимствовании предприятиями финансовых средств на внутреннем и внешнем рынках.

Во многих странах нередко государство владеет определенной частью акций частных компаний. Так, в настоящее время во Франции в большинстве приватизированных компаний, раньше полностью принадлежавших государству, последнее остается акционером. В тех случаях, когда государство не обладает большей частью капитала, но пользуется большинством голосов в правлении того или иного предприятия, последнее также считается государственным, поскольку такое положение дает государству возможность в той или иной степени контролировать деятельность соответствующего предприятия. Существуют также предприятия, в которых государство владеет так называемым «мажоритарным» пакетом акций и, соответственно, большинством голосов в правлении. Слияние государственных и частных капиталов становится реальностью именно в рамках государственного предпринимательства, поскольку государственная монополия по определению является закрытым образованием, а предприятия-доноры для частных инвесторов непривлекательны.

Такое положение вещей затрудняет проведение сколько-нибудь четко очерченной линии разграничения между государственным и частным секторами, между которыми существует достаточно обширная зона, в ней в различных пропорциях переплетаются частный и государственный капитал.

Главными сферами деятельности государственного предпринимательства, как правило, являются образование, здравоохранение, социальное обеспечение, энергетика, металлургия и топливно-энергетический комплекс, финансирование и развитие научной, производственной и социальной инфраструктуры, отрасли с длительным циклом воспроизводства капитала, где достижение оптимального распределения ресурсов может требовать весьма значительных промежутков времени, отрасли с высокой капиталоемкостью, такие, например, как добыча полезных ископаемых, металлургия, энергетика, железнодорожный транспорт, тяжелое машиностроение, энергетические сети или атомные электростанции, банковское дело, страхование, телекоммуникации, производство вооружений, строительство и поддержание в надлежащем виде каналов, навигационных объектов на морских и внутренних водных путях и т.д.

Государственное предпринимательство осуществляется не только в сфере производства, к нему можно причислить также государственные закупки, совершаемые для обеспечения функционирования государственных учреждений. Это прежде всего военные закупки, закупки для формирования резервов на случай чрезвычайных обстоятельств. Государственное предпринимательство осуществляется на финансовом рынке и выражается в купле и продаже, а также реструктуризации собственных долговых обязательств. Оно включает продажу или, напротив, накопление золотовалютных резервов Центрального банка. Эта деятельность связана с обслуживанием бюджетного процесса и регулированием внешней и внутренней задолженности. Следует отметить также тот факт, что граждане большинства индустриально развитых стран используют для поездок государственные автомобильные и железные дороги или дороги, субсидируемые государством. В ведении государственных служб находятся такие жизненно важные для общества сферы, как водоснабжение мест проживания людей, сбор мусора и канализация, поддержание чистоты воздуха. Очевидно, что государственное предпринимательство выполняет

двойную функцию: во-первых, извлекает прибыль, а во-вторых, служит инструментом правительства для осуществления национальной политики.

Высшие органы правления государственных предприятий формируются самим государством, а их руководители назначаются правительством, большинство из которых являются представителями самого правительства.

В последние два–три десятилетия произошли определенные, порой значительные изменения в отношениях между государством и предприятиями государственного сектора, изменения, которые вызваны тем, что принципы конкуренции, результативности и эффективности не обошли своим вниманием даже предприятия, пользующиеся статусом естественных монополий. Стало очевидно, что функционируя без учета фактора рентабельности и эффективности и постоянно требуя бюджетных «вливаний», государственные предприятия неуклонно теряли способность адаптироваться к постоянно меняющимся условиям рынка. Здесь свою роль сыграла и чрезмерно раздутая бюрократическая структура государственных предприятий, в результате чего эти последние теряли гибкость и оперативность. Поэтому вполне логично, что государственным предприятиям была предоставлена значительная экономическая свобода, одним из результатов которой стало сокращение масштабов государственного контроля.

В увеличении жизнеспособности и эффективности государственного предпринимательства, равно как и экономики в целом, производительность и эффективность играют ключевую роль. Поэтому естественно, что государственное предпринимательство как интегральная часть рыночной экономики по самому своему определению предполагает конкурентную среду. Иначе говоря, в условиях рыночной экономики государственные предприятия также обречены на принятие принципов рынка, прежде всего конкуренции. В этом отношении разница между государственными и частными предприятиями зачастую условна. Нередко, когда правительство создает корпорацию, государственное предприятие, возникает вопрос о том, является ли это предприятие частью «государства» или частным предприятием? Например, американская компания «АМТраК», которая была учреждена федеральным правительством для обслуживания национальных пассажирских железнодорожных перевозок между штатами, получает субсидии от федерального правительства, но во всех других отношениях действует как частное предприятие. В большинстве индустриально развитых стран как государственные, так и частные предприятия выполняют во многом сходные задачи, определяемые возлагаемыми на них заказчиками функциями.

Как показывает опыт индустриально развитых стран, конкурентоспособность государственных предприятий можно обеспечить путем сокращения регулирующей и управляющей роли государства, дерегулирования, снятия механизмов, норм и специальных предписаний, ограничивающих конкуренцию в тех или иных секторах национальной экономики, обеспечения доступа экономическим субъектам к ранее закрытым рынкам и т.д.

С учетом всего вышесказанного можно согласиться с М.В. Клиновой, которая пишет: «Государственное предпринимательство является одним из трех видов вмешательства государства в производство наряду с государственной монополией коммерческого характера и государственным субсидированием частного сектора. Государственная монополия коммерческого характера служит в основном фискальным целям и устанавливается на продажу таких видов продукции, как взрывчатые вещества, спички, соль, спирт и т.д. Прямые государственные субсидии и займы частному сектору, как и государственное предпринимательство, применяются в тех случаях, когда рыночные силы сами не в состоянии обеспечить достижение целей развития отдельным предприятием, отраслью, районом или народным хозяйством в целом».

Следует отметить, что в последние полтора–два десятилетия в рамках широкомасштабной кампании денационализации и приватизации государственных предприятий одним из основных аргументов, выдвигаемых сторонниками такой политики, является довод об их низкой эффективности по сравнению с частными предприятиями. Такие позиции особенно сильны в Соединенных Штатах. Поэтому считается целесообразным, чтобы государство передало максимально возможное число государственных предприятий частному сектору. Однако хотя такой аргумент во многих случаях имеет под собой довольно веские основания, в реальной действительности он не всегда обоснован. Об этом в частности свидетельствует тот факт, что в ряде случаев, например, во Франции в отраслях, где немало важную роль играет государство (аэрокосмический комплекс, ядерная энергетика, телекоммуникационные системы и др.), в плане

роста производительности труда, применения наукоемких производств, широкого внедрения инноваций и т.д. достигнуты довольно заметные результаты. По мнению американского экономиста М. Портера, «Италия смогла обеспечить бурный экономический рост и повышение уровня жизни, достигая солидного национального преимущества во многих «традиционных» и «зрелых» отраслях, таких как текстильная промышленность, производство одежды, мебели и обуви. Она достигла этого, внедряя современную технологию в процессы производства и резко повысив информационную составляющую в области конструирования, новых материалов и быстрого внедрения новшеств. Производительность существенно возросла. Германия, Швеция и Швейцария добились крупного положительного сальдо торгового баланса и поддерживают высокий уровень жизни, в немалой степени основывающийся на сохранении преимущества в ряде «зрелых» отраслей, таких как производство автомобилей, грузовиков, текстиля, других видов машиностроительной продукции, горнодобывающего оборудования».

Как показывает анализ реального положения вещей в этой области, результативность и эффективность крупного предприятия в значительной степени определяются не столько формой собственности, сколько формой, уровнем и характером организации его управления. Здесь многое зависит не от того, кто именно является собственником предприятия, а от форм и правил контроля, возможностей принятия научно обоснованных и рациональных решений, способов и средств оценки эффективности деятельности управляющей системы и ее руководителей. Немаловажное значение имеет стимулирование повышения инициативы и ответственности собственников и руководителей соответствующих предприятий.

Государство оказывает непосредственное влияние как на конкретных субъектов экономической деятельности, так и на всю экономику, выступая в качестве покупателя их товаров и услуг. Государственные закупки с точки зрения обеспечения конкурентоспособности национальной экономики нельзя оценить однозначно, поскольку они, с одной стороны, могут иметь положительный эффект, поддерживая национальных производителей, с другой стороны, могут ослабить их конкурентные позиции тем, что они будут рассматривать государственные закупки как гарантированный рынок, который не требует усилий для сохранения уже существующих или завоевания новых конкурентных позиций. Исключая из перечня поставщиков государства одних – национальных или иностранных компаний – и выбирая других, государство в конечном счете способно подорвать конкурентные позиции этих последних.

#### **Литература:**

1. Друкер П.Ф. Новые реальности / П.Ф. Друкер. – М., 1994. – С. 97.
2. Клинова М.В. Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества / М.В. Клинова. – М.: Наука, 1988. – С. 11-12.
3. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. – М.: Фонд «Правовая культура», 1995. – С. 75-76.
4. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер. – М., 1993. – С. 675.
5. Рассадина А.Х. Предпринимательство в государственном секторе Франции / А.Х. Рассадина // Вестник МГУ. Серия 6, Экономика. – 1999. – №21. – С. 44-45.
5. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Дж.Ю. Стиглиц. – М., 1997. – С. 11.
6. Monde des debats. – 1994. – Mars. – P. 2-3.