

Трансформация функций государственной политики: институциональный подход

© 2009 М.А. Ларкин

Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского

В статье рассматривается процесс трансформации функций государственной политики в современной экономике. Автор делает вывод, что это комплексный процесс изменений институтов, ролей, “правил игры” в национальной экономике, показывает двойственный эффект трансформации и необходимость совершенствования механизма реализации государственной политики.

Ключевые слова: современная экономика, государственная политика, функции, эффект трансформации.

В современном мире все экономические системы представляют собой динамично развивающиеся организмы, в процессе эволюции которых меняются исторически сложившиеся условия хозяйствования, преобразуются отдельные элементы (институты, организации) или целые институциональные структуры экономик, происходит усиление или ослабление институциональных ролей хозяйствующих субъектов, постепенное реформирование сложившегося экономического порядка. Весь комплекс перечисленных процессов отражает сущность такого явления, как трансформация. Под трансформацией нами понимается совокупность процессов изменений, преобразований отдельных элементов и структур в целом. Современная экономика России характеризуется стремительностью и масштабностью трансформационных процессов, охватывающих все стороны жизнедеятельности общества.

Важную роль в процессах трансформации национальной экономической системы играет государство, которое зачастую выступает инициатором реформ и контролирует их ход. Реформирование институтов провоцирует сдвиги в институциональной среде и преобразование производных институтов. Институты, по определению Т. Веблена, - это “устойчивые привычки мышления, присущие большой общности людей”¹, возникающие на базе инстинктов, потребностей и формирующие стереотипы мышления. Часть из них закрепляется в традициях и неформальных нормах (неформальные институты), часть - фиксируется в писаном праве - в виде законов, инструкций, приказов и т.д. (формальные институты). Д. Норт определяет институты как “правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми”². Наиболее устойчивые институты - “поли-

тические, социальные и правовые нормы, образующие основу производства, обмена и распределения”³ (или системообразующие институты) - составляют институциональную среду, инициатором которой выступает государство.

В свою очередь, рыночная экономика, частью которой является и государство (как важнейший субъект рыночных отношений), оказывает огромное влияние на сложную систему взаимоотношений бизнеса и государства. В процессе взаимодействия бизнеса и государства возникает большое количество проблем, от решения которых зависит курс государственной политики и вектор развития национальной экономической системы. Ситуация может осложняться действием внутренних (например, изменения законодательства, кризисные явления внутри национальной экономики) и внешних (глобализация) факторов. Все это приводит к изменению институционального механизма реализации государственной экономической политики и трансформации ее функций.

Институциональный механизм реализации государственной политики мы определяем как совокупность институтов:

- 1) *институты-субъекты* государственной политики (государственные органы управления и контроля - министерства, ведомства, региональные и местные администрации и т.д.);
- 2) *институты-объекты* государственной политики (отрасли национальной экономики, отдельные предприятия, производства и др.).

Органы государственного управления воздействуют на целые отрасли, отдельные предприятия, индивидов, устанавливая законодательные рамки их деятельности, координируя и регулируя взаимодействия экономических агентов, тем самым выполняя функции государственной политики. Следовательно, понятие “функция”

¹ Веблен Т. Теория праздного класса. М., 1984. С. 138.

² Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 73.

³ Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, отношенческая контрактация. СПб., 1996. С. 688.

включает в себя, с одной стороны, свойство (способность) осуществлять воздействие на конкретный объект, с другой - сам акт (действие, процесс) воздействия (например, поддержка, финансирование, регулирование и др.).

Таким образом, под **функцией государственной политики** нами понимается определенное свойство (или способность) институтов-субъектов воздействовать на институты-объекты, которое проявляется в проведении органами государственного управления (федерального, регионального, муниципального уровней) конкретных мероприятий, реализации программ, действий по организации, регулированию, координации и контролю взаимодействия отдельных подсистем национальной экономики, институциональных субъектов (предприятий, учреждений, домохозяйств и отдельных индивидов и т.д.).

Сущность государственной политики проявляется благодаря ее функциям:

1) нормотворческая функция - создание правовой основы для принятия экономических решений. Государство создает формальные институты - законы, регулирующие деятельность хозяйствующих субъектов, определяющие права и обязанности граждан, является инициатором институциональных преобразований;

2) защитная функция (во взаимосвязи с нормотворческой функцией) проявляется в способности государственной политики создавать институты, гарантирующие защиту участников транзакции от неправомерных действий других участников (как на национальном, так и на наднациональном уровнях), защиту отечественных производителей и товаров на национальных рынках от иностранных конкурентов и т.д.; превентивные меры по предупреждению возникновения кризисных явлений в экономике (прогнозирование, мониторинг экономической деятельности);

3) стабилизирующая функция. В целях преодоления спада производства, сглаживания инфляции, сокращения безработицы, поддержания стабильного уровня цен и национальной валюты государство использует инструменты бюджетной, налоговой и денежно-кредитной политики;

4) функция социально ориентированного распределения ресурсов. Государство организует производство товаров и услуг в государственном секторе экономики; создает условия для развития сельского хозяйства, связи, транспорта, определяет расходы на оборону, науку, формирует федеральные программы развития образования, здравоохранения и т.д.;

5) функция социальной защиты и социальной гарантии. Выполняя эту функцию, государ-

ство гарантирует минимум заработной платы, пенсии, пособие по безработице, различные виды помощи малоимущим.

Выполнение всех указанных функций должно осуществляться в комплексе и таким образом, чтобы не нарушить действие рыночного механизма.

Государственная политика в экономике не является неизменной, так как испытывает на себе влияние двух важнейших аспектов: 1) изменения хозяйственной ситуации; 2) перемены экономического мышления, которое неизбежно трансформируется, поскольку трансформируются представления, стереотипы, ценностные установки, т.е. неформальные институты, которые имеют большой вес в российском экономическом сознании. Кроме того, экономика любого государства развивается циклически: за ростом следует зрелость, затем рецессия и спад. Каждая из перечисленных стадий характеризуется соответствующим комплексом мер, проводимых государством в той или иной ситуации. Постоянные изменения направлений и инструментов государственной политики отражают сущность процесса трансформации функций государственной политики в экономике.

На наш взгляд, **трансформация функций государственной политики** представляет собой комплекс сложных процессов:

1) целенаправленное комплексное изменение (реформирование) курса государственной политики, вызванное необходимостью перемен: например, произошедший в начале 1990-х гг. переход от плановой командной модели экономики к рыночной экономике. Фактически существует смешанная экономика, где сочетаются рыночные механизмы (конкуренция, цены, спрос и предложение) и институты государственного контроля (система налогообложения, защиты потребителей и др.). В результате кардинально изменились функции государственной экономической политики. В советской России влияние государства в экономике было всеобъемлющим: установление планов для предприятий, контроль цен, закупок и поставок и т.п. В современной России государство предоставило рыночным механизмам определенную свободу, оставив себе приоритетные сферы влияния (например, монополия в сфере энергетики, коммунальных услуг) и право регулировать процесс заключения сделок, защищать права хозяйствующих субъектов, осуществлять поддержку приоритетных национальных проектов и т.д.;

2) изменение или создание новых институтов-субъектов, т.е. агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации. Речь идет

об изменении характера и структуры аппарата управления, осуществляющего государственную политику в сфере экономики. В частности, с началом реформ и переходом к рыночным отношениям произошло преобразование модели государственного управления: Россия стала президентской республикой, появились министерства (финансов, экономики, внутренних дел, труда, здравоохранения, образования и т.д.). Впоследствии созданные министерства и другие органы управления преобразовывались и создавались новые (Министерство экономического развития и торговли, Министерство труда и социального развития и др.);

3) изменение (усиление или ослабление) роли самих функций государственной политики в зависимости от уровня социально-экономического развития, конкретной экономической или политической ситуации. В странах с развитыми рыночными экономиками роль государства сводится к обеспечению институционально-правовой структуры экономики (т.е. созданию и институционализации “правил игры”) и ликвидации так называемых “провалов рынка”. В условиях кризиса государство сосредоточивает свои усилия на минимизации кризисных явлений, поддержке приоритетных отраслей и нейтрализации его последствий для национальной экономики - усиливая таким образом роль защитной и стабилизирующей функций. Преодолев кризис, государственная политика усиливает стимулирующую функцию, что проявляется в комплексе мер, направленных на достижение экономического роста (например, стимулирование развития инновационных производств);

4) трансформация влияния правительств государств на национальные экономики в условиях глобализации. Это обусловлено усилением роли ТНК в глобальном экономическом пространстве и ростом их влияния на внутреннюю политику правительств стран-реципиентов ТНК. Глобализация устанавливает новые “правила игры” на международных рынках. Главными “игроками” становятся более развитые страны, которые зачастую диктуют свои условия международным экономическим организациям, влияют на формирование наднациональных институтов (либерализация условий международной торговли, создание стратегических международных экономических альянсов и т.д.).

Таким образом, под *трансформацией функций государственной политики* в современной экономике мы понимаем комплексный процесс изменения направлений и инструментов государственной политики, происходящий под влиянием внешних (международные, глобальные

тенденции) и внутренних (например, проблемы на национальном, региональном, местном рынках) факторов и сопровождающийся сменой институциональных ролей, формированием новых институтов (например, антикризисных стратегий) и преобразованием производных институтов.

Процесс трансформации может иметь двойственный эффект для развития экономической системы: стабилизирующий и дестабилизирующий. В первом случае трансформация сопровождается созданием эффективных институтов, или институтов с возрастающей предельной отдачей⁴. Примером таких институтов является система страхования (рисков, имущества, автогражданской ответственности, система добровольного медицинского страхования и др.). Такие институты создаются или заимствуются из других экономических систем и достаточно быстро закрепляются, так как имеют возрастающую предельную отдачу от индивидов, в интересах которых эти институты применяются. Во втором случае экономическая система и, в частности, институциональный механизм реализации государственной политики характеризуются наличием неэффективных институтов - с убывающей предельной отдачей⁵ (например, взяточничество, коррупция и др.), а также появлением так называемых “функциональных пустот”. Последние отражают состояние, при котором институт или организация, ранее обеспечивающие взаимодействие между хозяйствующими субъектами, упрямлены, а новый институт или организация еще не созданы⁶ (например, в России до сих пор отсутствует развитая система страхования по безработице). Наличие неэффективных институтов и функциональных пустот свидетельствует о неоднородности институциональной среды национальной экономической системы и требует от государства совершенствования механизма реализации и пересмотра мер государственной экономической политики. В частности, государство должно осуществить ряд институциональных преобразований, как-то: совершенствование институциональной среды (нормативная база, институты права, системы информации, квалифицированный аппарат управления и контроля); деbüroкратизацию государственного аппарата; обеспечение прозрачности финансового сектора; создание условий для эффективного функцио-

⁴ См.: Вольчик В.В. Рынки и институты в экономической теории: проблема отбора // Науч. труды ДонНТУ. Сер. Экономическая. Вып. 103-1. 2006. С. 52 - 58.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Пронин А.Г. Механизм замещения функциональных пустот в трансформационной экономике России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2008. С. 10.

нирования рынка; поддержание целостности социального и экономического развития и др. Все это поможет обеспечить устойчивое динамическое развитие экономики, а также достижение ожидаемых темпов экономического роста.

Проблемы трансформации функций государственной политики связаны с эволюцией конкретного государства, с историей государственного управления, а также с неустойчивостью развития национальной социально-экономической системы в пространственно-временном контексте. Глобализация вносит свои коррективы в функционирование национальных экономик и в процессы реализации государственной политики: увеличивается потребность в пересмотре механизма и совершенствовании методов и приемов государственного регулирования, часть функций государственной экономической политики переносится на наднациональный уровень. В результате наднациональные институты (такие, как МВФ, ООН, ВТО, ЕС и др.), помимо обеспечения межгосударственного баланса экономичес-

ких интересов, выполняют те функции, которые ранее (до глобализации экономики) реализовывались на уровне национальных экономик, однако в условиях глобальной экономики в рамках одной страны они зачастую могут быть невыполнимы. К ним относятся устранение “провалов рынка”, сглаживание экономических кризисов и обеспечение устойчивого экономического роста, а также решение социальных задач⁷.

Таким образом, совокупность рассмотренных процессов приводит к изменению роли и прерогатив государства, преобразованию института власти, что незамедлительно сказывается на функционировании национальной экономической системы, особенно в кризисных условиях. Это обуславливает необходимость дальнейшего изучения сущности и функций государственной экономической политики, а также важность выработки такого направления политики государства, которое сможет обеспечить формирование эффективно развивающейся экономической системы.

Поступила в редакцию 08.09.2009 г.

⁷ См.: Жилкина М.С. Трансформация государственного регулирования в условиях глобальной экономики // Страховой консалтинг. Режим доступа: <http://insuranceconsulting.ru/publik/global.html>.