

Ольга САГИНОВА, Виталий НАГАЛИН

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

Государственное предпринимательство представляет собой важнейший фактор обеспечения экономического роста и стабилизации российской экономики. Анализ зарубежной и российской научной литературы и нормативно-правовых документов позволяет выделить три функции государства в экономике: регулятора, мотиватора и предпринимателя. Авторы показывают нецелесообразность ограничения роли государства лишь его экономическими и неэкономическими методами регулирования. В статье обосновывается необходимость определения государственного предпринимательства, включающего различные формы участия государства в хозяйственной деятельности на основе управления государственными компаниями, формирования рыночного предложения государственного капитала и различные формы государственно-частного партнерства и государственную систему закупок.

Ключевые слова: государственная собственность, государственное предпринимательство, государственное предприятие, государственный капитал, государственный сектор экономики, приватизация, эффективное управление

Вопросы, связанные с определением роли государственного сектора в экономике, относятся сегодня к числу наиболее обсуждаемых как в академическом, так и в экспертном сообществе. Взгляды на роль государства в экономике многообразны — от поддержки полной свободы частного предпринимательства и ограничения роли государства антиинфляционными мероприятиями и разработкой налоговых льгот, рассмотрения приватизации государственных предприятий как единственной возможности их эффективного функционирования¹ до выделения особой формы предпринимательства — государственного предпринимательства и обоснования его возрастающей роли в экономике². М. Портер и М. Крамер в предложенной ими концепции «общей ценности» подчеркнули значимость удовлетворения общественных потребностей не только для государственных, но и для частных предприятий³.

¹ См.: *Погудеева М.Ю.* Развитие государственного предпринимательства в рыночной экономике: Автореф. дис. д.э.н. М.: ГОУ ВПО РГГУ, 2008.

² См.: *Parris H., Pestieau P., Saynor P.* Public Enterprise in Western Europe. London: Croom. Helm. 1987. P. 173.

³ См.: *Porter M., Kramer M.* Creating Shared Value // Harvard Business Review. 2011. January. P. 62–77.

В России вопрос о роли государственного сектора в экономике особо остро встал в период рыночных трансформаций⁴. В ходе радикальных реформ в начале 90-х гг. XX в. государство было отстранено от участия в хозяйственной деятельности. И хотя не все экономисты поддерживали такой подход⁵, в законодательных актах РФ одержала верх позиция, сформированная в соответствии с принципами Вашингтонского консенсуса.

Сталкиваясь с возрастанием факторов неопределенности внешней среды, необходимостью удовлетворять потребности все более широкого круга заинтересованных сторон, руководители организаций самых разных форм собственности стремятся использовать ресурсы предпринимательства, инноваций и обмена знаниями⁶. Уже понятно, что нет единого универсального решения сложных социальных проблем, что ни одно государственное или частное предприятие не способно удовлетворить разнообразные и постоянно меняющиеся потребности граждан⁷.

Современное многообразие взаимодействий между государством, гражданскими институтами и рынком превращается в основу сотрудничества и совместного создания общей ценности, а также ставит вопрос о том, какими методами и средствами можно достичь синергии в использовании ресурсов, компетенций и знания государства, рынка и гражданского общества. Многие исследователи сходятся в мнении, что потребуются менее бюрократический и иерархический подход, основанный на взаимодействии и предпринимательстве⁸.

Сущность и содержание государственного предпринимательства

Каковы основные причины вмешательства государства в экономику? Во-первых, существуют социальные мотивы участия государства в хозяйственной деятельности: такие, как стремление гарантировать полную занятость, обеспечить лучшие условия труда, а также улучшить трудовые отношения. Это социальная составляющая нашла отражение, например, в действиях правительств Франции и Италии во время национализации предприятий после II мировой войны⁹.

⁴ См.: *Смотрицкая И.И., Сагинава О.В., Шарова И.В.* Государственное предпринимательство и развитие российской экономики // Вестник Института экономики РАН. 2015. № 1. С. 97–108.

⁵ Так, группа академика Л.И. Абалкина выступила с жесткой критикой принципов радикальных экономических реформ (Немного спокойствия в бурном потоке // Эксперт. № 50. 2014. С. 13).

⁶ Contemporary Issues in Entrepreneurship Research. Volume 6. New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship. Edited by Joyce Liddle // Emerald Group Publishing Limited, 2016.

⁷ См.: *Mau K. & Katsonis M.* Untitled essay cited in Schofield C. P. Key challenges facing public sector leaders: themes from the Ashridge Public Leadership Centre Essay Competition 2007, Autumn 2008, The Ashridge Journal, UK.

⁸ Contemporary Issues in Entrepreneurship Research. Volume 6. New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship. Edited by Joyce Liddle // Emerald Group Publishing Limited, 2016.

⁹ См.: *Fridenson R.* Les entreprises publiques en France de 1944 a 1986. In *Annali di storia dell'impresa*, ed. V. Zamagni. Milan. 1987. P. 149.

Во-вторых, государство вмешивается в хозяйственную сферу в случае «провалов рынка»¹⁰. Вмешательство государства является не только оправданным, но и необходимым условием, если саморегулирование рынка, так называемое управление его «невидимой рукой», оказывается недостаточным для преодоления влияния внешних экономических и социальных факторов при одновременном сокращении прибыли частных компаний. Чаще всего данная ситуация связана с необходимостью обеспечения населения «общественными благами»¹¹.

К экономическим факторам участия государства в хозяйственной деятельности относится и необходимость стимулирования экономического роста. Государство может стимулировать модернизацию в отсталых сферах производства или рост в стратегически важных отраслях экономики. Более того, в странах с существенным дефицитом частного капитала государственное финансирование может компенсировать его недостаток и стимулировать предпринимательскую активность по развитию новых или модернизации существующих отраслей экономики¹².

К экономическим мотивам участия государства в хозяйственной деятельности можно отнести и спасение хозяйствующих субъектов, пострадавших от глубоких, иногда необратимых экономических и финансовых кризисов. Речь прежде всего идет о спасении крупных системообразующих предприятий в базовых отраслях экономики, где социальные проблемы, связанные с сокращением персонала, могут оказать серьезное влияние на ситуацию в регионе или отрасли и стране в целом¹³.

Имеют место также политические и идеологические причины вмешательства государства в экономику. По словам Д. Боса, именно они стали основополагающими в коммунистических странах, политика которых привела к плановой экономике и уничтожению предпринимательства как института¹⁴.

В современной экономической литературе существует многообразие трактовок понятия государственного предпринимательства, отражающих различные подходы к пониманию роли и значения государства в осуществлении экономической деятельности. Под государственным предпринимательством понимают целенаправленную деятельность государства, в процессе которой оно выступает в качестве субъекта хозяйственной деятельности и которая направлена на решение не только общенациональных задач, но и на получение государством прибыли на рынке товаров и услуг¹⁵.

Ряд авторов рассматривают государственное предпринимательство как одну из форм прямого вторжения государства в экономику, как «особый вид предпринимательской деятельности, которая осуществляется в

¹⁰ См.: *Nove A.* Efficiency criteria for nationalized industries: A study of the misapplication of micro-economic theory. Toronto. 1973.

¹¹ См.: *Bos D.* Public enterprise economics: Theory and application. Amsterdam. 1989. Comment. In *The economic role of the state*, by J.E. Stiglitz. Oxford. 1986. P. 27.

¹² См.: *Kaldor N.* Public or private enterprises: The issues to be considered. In *Public and private enterprises in a mixed economy*, ed. W.J. Baumol, London. 1980. P. 5.

¹³ См.: *Bos D.* Op. cit. P. 29.

¹⁴ Ibid. P. 26.

¹⁵ См.: *Фатхутдинов Р.Р.* Социально-экономическое содержание государственного предпринимательства // *Российское предпринимательство*. 2005. № 10 (70). С. 107.

рамках госсектора и связана с участием госпредприятий в производстве и сбыте товаров и услуг»¹⁶.

П. Кук и К. Морган¹⁷ выделили три функции государства в экономике: регулятора, предпринимателя и мотиватора (в терминологии авторов *animator* — «аниматора»). Как регулятор государство устанавливает нормативно-законодательные рамки для экономической деятельности в стране; в качестве предпринимателя оно превращает нерыночные сектора в успешные рынки, т.е. находит эффективного собственника для государственных предприятий, или добивается их эффективности через различные формы партнерства и взаимодействия с частным бизнесом. В роли мотиватора государство, не имея долевого участия в собственности предприятий, часто, также в сотрудничестве и партнерстве с частными предпринимателями, эффективно решает социально значимые задачи с помощью экономических и неэкономических стимулов, используя специальные фонды развития, государственные и национальные программы, венчурные компании. Эту роль государства Кук и Морган называли «регулируемым делегированием».

По нашему мнению, государственное предпринимательство можно представить как форму регулирования, управления и стимулирования экономики посредством разных форм участия государства в хозяйственной деятельности. Существенно отметить, что государственная собственность при этом функционирует не как национальное достояние, а как капитал, т.е. как собственность, приносящая прибыль в условиях рыночной конкуренции.

Институциональная, неолиберальная, неоклассическая теории рассматривают роль государства в экономической деятельности в разных вариантах регулятора¹⁸, влияющего на рынок через регулирование прав собственности и (или) перераспределения дохода с помощью системы налогообложения.

Государственное предпринимательство можно отнести к институтам, обеспечивающим воспроизводство экономических благ и создание потребительской ценности с участием государственной собственности и капитала, имеющим социально ориентированный характер.

Многообразие и недостаточность существующих определений государственного предпринимательства объясняются различными взглядами на государство как на субъект хозяйственной деятельности. Некоторые из определений вообще исключают участие государства в хозяйственной деятельности.

¹⁶ Савченко В.Е. Современное предпринимательство. Экономические и организационные советы: учебное пособие. М.: Известия, 2006. С. 88–89; Хачатурян Н.С. Государственно-частное партнерство как альтернатива государственному предпринимательству // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 7 (38). С. 5–9; Артамонов А.Д., Золотарев М.В. Государственное предпринимательство как институт устойчивого экономического роста // Мир человека. 2008. № 3. С. 1; Карпова Н.И., Суетин С.Н. Государственное предпринимательство и приоритеты его развития // Вестник КИГИТ. 2010. № 5 (14). С. 34–42.

¹⁷ См.: Cooke P., Morgan K. The associational economy: Firms, regional and innovation. Oxford. Oxford University Press. 1998. P. 247.

¹⁸ Роль регулятора описывается такими выражениями, как «ночной сторож», «спортивный арбитр», «оседлый бандит» и т.д.

Государственное предпринимательство в России

В российском законодательстве понятие государственного сектора было введено Федеральным законом от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», а развернутое определение государственного сектора было дано в 1999 г. в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации. Под государственным сектором понималась совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества.

Что касается хозяйственной деятельности, которую осуществляет государство (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, а также муниципальные образования), используя принадлежащее ему имущество, то с точки зрения действующего российского законодательства ее нельзя отнести к предпринимательской. Конституция РФ говорит об управлении государственной и муниципальной собственностью, не квалифицируя при этом эту деятельность в качестве предпринимательской¹⁹.

Анализ нормативных правовых актов российского законодательства показывает, что само понятие «предпринимательство» в явной форме не определено. Нормативно-правовые акты содержат лишь указания на предпринимательскую деятельность, осуществляемую физическими и юридическими лицами. Так, понятие «предпринимательская деятельность гражданина» используется в основополагающих актах российского законодательства, регулирующих экономические отношения, — в Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации.

Согласно ст. 2 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в установленном законом порядке²⁰.

Как правило, выделяются следующие признаки предпринимательской деятельности²¹:

- систематичность;
- самостоятельность, которая включает две составляющие: организационную и имущественную самостоятельность;
- рисковый характер предпринимательской деятельности;
- самостоятельная имущественная ответственность предпринимателя;
- легализованный характер;
- направленность на систематическое получение прибыли.

В Российской Федерации все публично-властные образования являются органами государственной власти и местного самоуправления. А это значит, что они не могут являться юридическими лицами и, сле-

¹⁹ Конституция Российской Федерации. Ст. 71, 114. 2016 / URL: <http://constrf.ru/>.

²⁰ Гражданский кодекс РФ. № 51-ФЗ / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/.

²¹ См.: Баттахов П.П. Признаки предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2012. № 11 (297). С. 73–77.

довательно, не могут быть субъектами предпринимательской деятельности. Они представляют собой лишь субъектов хозяйственного права, т.е. носителей предпринимательских прав и обязанностей. Данные права и обязанности относятся к сфере как непосредственного осуществления хозяйственной деятельности, так и к сфере регулирования и организации этой деятельности. Государственные публично-властные образования реализуют функцию регулирования и организации. Однако, как было указано выше, государство выполняет и собственно предпринимательские функции, управляя на правах собственности (полной или долевой) государственным капиталом с целью как удовлетворения потребностей общества и его граждан, так и получения дохода для эффективной организации функционирования государственных предприятий и предприятий с государственным участием.

Полагаем целесообразным провести различия между понятием «субъект хозяйственной деятельности» и «участник хозяйственной деятельности». Понятие субъекта имеет значение не только участника, но и источника или носителя деятельности. Государство, от имени которого выступает правительство или уполномоченные органы исполнительной власти: министерства, учреждения социального обеспечения и государственного здравоохранения, учебные заведения, вооруженные силы, правоохранительные органы, органы местного самоуправления и т.д., может являться участником предпринимательской деятельности. Но собственно предпринимательскую (хозяйственную) деятельность осуществляют «государственные агенты» — субъекты государственной предпринимательской деятельности (компании с государственным участием, различные институты развития и т.д.). Именно они формируют сферу рыночного предложения государственного капитала, а также занимаются производством различного рода товаров, услуг и работ с целью систематического получения прибыли. Эти субъекты хозяйствования имеют обособленное имущество и отвечают им по своим обязательствам, и могут от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права, нести гражданские обязанности, быть истцами и ответчиками в суде²². Таким образом, *государство осуществляет деятельность по управлению государственным имуществом на рыночных принципах, основанных на нормах частного права.*

Все это позволяет говорить, что публично-властные государственные образования могут обладать необходимыми правами для участия в гражданских правоотношениях, компании с государственным участием могут осуществлять хозяйственную деятельность, для которой характерны все признаки предпринимательской деятельности, в соответствии со всеми правовыми нормами. И хотя понятие «государственное предпринимательство» не имеет легального толкования в нормативно-правовых источниках РФ, проведенный анализ показал, что государство участвует в предпринимательской деятельности, следовательно, понятие «государственное предпринимательство» можно признать значимым научным понятием. Для закрепления данного понятия на легальной основе необходимо дать его четкое определение, закрепив присущие государственному предпринимательству основные особенности.

²² Гражданский кодекс РФ. Ст. 48, п. 1.

Во-первых, само государство непосредственно предпринимательской деятельностью не занимается. Государство либо учреждает специальные хозяйственные организации (государственные агенты), либо передает частному собственнику на определенных условиях права по распоряжению и пользованию имуществом и активами.

Во-вторых, в отличие от частного бизнеса, для которого удовлетворение общественно значимых потребностей и интересов является необязательным, для государственного предпринимательства — это главная, основная задача.

В-третьих, государство в управлении своим капиталом решает преимущественно стратегические вопросы. Так, создавая предприятие, оно, как правило, ограничивается выбором сферы и направлений его работы, назначением руководителя, определением источников финансирования, установлением порядка распределения полученных доходов между собственником и хозяйствующим субъектом.

Основные характеристики предпринимательской деятельности, сформулированные в трудах Ф. Найта, И. Шумпетера, И. Кирцнера, У. Баумоля, такие как поиск рыночных возможностей, принятие решений в условиях неопределенности, внедрение рыночных, товарных или процессных инноваций, использование новых комбинаций факторов производства при помощи имеющихся средств — все это в равной мере относится как к частному, так и к государственному сектору экономики.

Так же, как и частный предприниматель, государство ищет возможность удовлетворения общественных нужд, используя имеющиеся ресурсы максимально эффективно. В данном случае эффективность отразится не в факте получения дополнительной прибыли, а в возможности использования высвободившихся ресурсов для производства других общественных благ. Государство, выступая в качестве инвестора, соинвестора, участника государственно-частного партнерства, так же, как и частный предприниматель, действует в условиях неопределенности и не может гарантировать исключительно положительный результат, а отрицательный результат для государства как предпринимателя означает не только прямой экономический убыток, но и репутационные издержки.

Инновации в государственной сфере происходят как ответ на изменение экономической и политической ситуации: старые институты прекращают свою деятельность и появляются новые, отвечающие потребностям общества и бизнеса. При этом инициированные государством изменения и новшества зачастую могут рассматриваться рынком как фактор неопределенности, негативно влияя на установившийся баланс. Как и частный предприниматель, государство, под влиянием изменяющейся рыночной конъюнктуры, внешнеполитических и экономических факторов, ищет новые возможности и комбинации имеющихся средств и инструментов для повышения эффективности государственной стратегии. Для этого наряду с традиционными формами государственного участия в экономике, такими как государственный заказ, управление государственными предприятиями и активами, развиваются новые направления — государственно-частное партнерство, инвестиционные государственные программы.

Для достижения своей основной цели — обеспечения общественных благ, действия государства во многом совпадают с деятельностью предпринимателя. Государственные агенты, подобно предпринимателю, находятся в поиске новых возможностей для получения дополнительной выгоды — финансовой или нефинансовой. Получение этой выгоды связано с использованием ограниченных ресурсов — материальных и нематериальных (время, усилия, политическая власть и т.п.), а итоговый результат просчитать и оценить заранее не всегда возможно. В процессе создания и реализации общественных благ государство осваивает и внедряет новые методы и инструменты работы, производственные и управленческие инновации, реализует новые комбинации ресурсов.

Таким образом, государственное предпринимательство сегодня проявляется в различных формах. Это и публичные предприятия, основанные на тесном взаимодействии государственной и частной собственности в границах отдельных предприятий, и различные проекты, основанные на государственно-частном партнерстве, и контрактная система размещения государственных заказов. Очевидно, что эта многовариантность должна найти отражение и в определении института государственного предпринимательства.

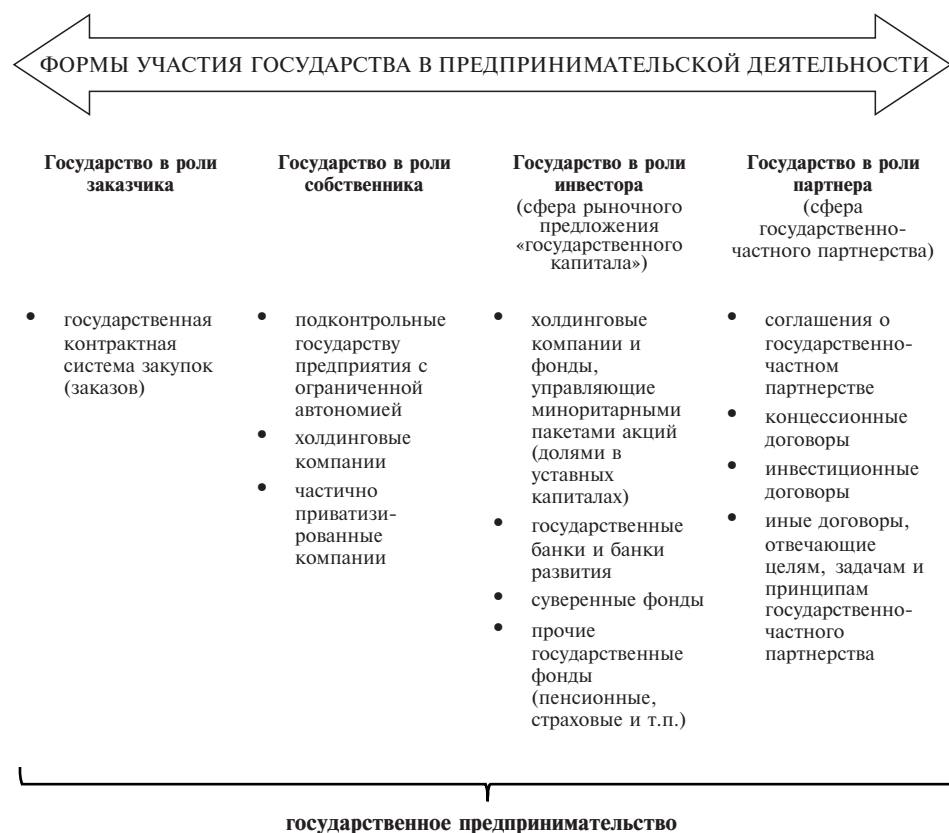


Рис. 1. Континуум государственного предпринимательства

С учетом вышесказанного под *государственным предпринимательством* следует понимать целенаправленную деятельность, предполагающую использование собственности государства, осуществляемую компаниями с государственным участием, а также посредством формирования сферы рыночного предложения государственного капитала в различных сферах экономической деятельности, не запрещенных законодательством, в целях удовлетворения потребностей общества и его граждан в товарах, работах и услугах и получения прибыли на систематической основе, необходимой для саморазвития субъекта хозяйствования и обеспечения финансовых обязательств перед другими хозяйствующими субъектами.

Экономическая деятельность государства в роли предпринимателя может осуществляться:

- на основе управления компаниями с государственным участием;
- через систему формирования сферы рыночного предложения «государственного капитала»;
- через различные формы государственно-частного партнерства;
- через государственную контрактную систему закупок (заказов).

На *рисунке 1* схематично представлен континуум участия государства в предпринимательской деятельности, от роли государства как заказчика до участия в предпринимательской деятельности на правах партнера.

Существует два механизма включения государства в систему рыночных отношений в роли собственника имущества и капитала. Государство может выступать *в роли потребителя*, удовлетворяя свои интересы за счет перераспределения доходов, полученных другими экономическими субъектами.

Во втором случае государство выступает *в роли предпринимателя*, осуществляя через уполномоченных агентов экономическую деятельность, предполагающую коммерческое использование объектов государственной собственности и государственного капитала. Получение прибыли от такой деятельности важно не только как источник пополнения государственного бюджета, но и как средство наращивания государственного капитала. В этом и заключается одна из ключевых особенностей участия государства в предпринимательской деятельности. Ее масштаб имеет свой предел, определяемый различными факторами, среди которых экономический потенциал частного предпринимательства, конкурентоспособность национальной экономики и ее экспортный потенциал, а также цели и характер экономической политики государства.

* * *

Для современной экономики характерно усиление многообразия участия государства в предпринимательской деятельности. Характер, масштабы и формы государственного предпринимательства должны определяться целью достижения «эффективного государства». Под «эффективным государством» подразумевается, что государство должно стать подконтрольным обществу, эффективным и конкурентоспособным, инициативным, действующим на опережение, движимым четко сформулированной миссией, нацеленным на высокий результат и рыночно ориентированным.

Для Российской Федерации с долей государственного сектора экономики более 40% совокупного выпуска экономики²³ и долей компаний с государственным участием в 42% суммарной выручки 400 крупнейших компаний России²⁴ задача повышения эффективности государственного сектора экономики является чрезвычайно актуальной и рассматривается Правительством РФ в качестве одной из приоритетных в современных сложных финансово-экономических условиях.

В условиях новой экономической реальности необходимо закрепление понятия «государственное предпринимательство» в существующих нормативно-правовых актах. Первоочередной мерой здесь должно стать внесение изменений в Государственную программу РФ «Управление федеральным имуществом», утвержденную Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 327. Важной задачей представляется разработка современной Концепции по управлению государственным имуществом в Российской Федерации до 2020 г.

Российское государственное предпринимательство должно представлять собой новаторский, гибкий стиль хозяйствования, базирующийся на поиске и использовании новых возможностей, ориентации на инновации, на привлечении и использовании ресурсов и передовых технологий частного бизнеса для решения поставленных задач. Развитие системы государственного предпринимательства должно стать тем драйвером, который обеспечит российской экономике условия для качественного роста.

²³ Данный показатель помимо ВВП включает в себя промежуточное потребление, т.е. является точным содержательным аналогом показателя корпоративной выручки по всей экономике. Официальный сайт Минэкономразвития России / URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/indexdocs> (дата обращения 07.11.2015).

²⁴ Макрокризис под микроскопом / URL: http://expert.ru/expert/2015/43/makrokrizis-pod-mikroskopom_1/ (дата обращения 11.11.2015).