

Моргоев Б.Т.

Северо-Осетинский государственный университет

СТРУКТУРНОЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

В статье рассматривается проблема реформирования государственного управления с позиции теорий общественного благосостояния, теорий частного и общественного выбора. В статье показано, что государственный и рыночный механизм координации экономического пространства, могут вызывать как снижение, так и рост структурной или функциональной асимметричности экономической системы, поэтому «эффективность» управленческого поля зависит от асимметричности развития устранимых и неустранимых «провалов» государственного и рыночного механизма координации экономического пространства в целях формирования устойчивых конкурентно-территориальных условий хозяйствования.

В условиях высокого уровня неопределенности и изменчивости внешней среды хозяйствования формирование результативной составляющей государственного регулирования российского экономического пространства является неотъемлемой предпосылкой перехода к стратегически-ориентированному управлению экономической системой в целом. Структурная и функциональная асимметричность российского экономического пространства требует качественного изменения методологии и обоснованности принятия управленческих решений на всех уровнях государственного регулирования.

Эффективность функционирования всего института госрегулирования во многом тормозится именно отсутствием согласованности между административной реформой, реформой государственной службы и системой бюджетного финансирования. Низкая эффективность работы государственного аппарата, органов исполнительной власти и несовершенство механизма принятия государственных решений начинают выступать как все более и более значимые факторы ограничения экономической конкурентоспособности и тормозом социально-экономического развития страны¹.

В сложившемся экономическом контексте неэффективные управленческие решения и административная нераспорядительность оказывают мультипликативное негативное воздействие на экономическую систему в целом. Другими словами, формирование результативной составляющей государственного регулирования является не самоцелью, а способом решения экономических и социальных задач, стоящих перед отечественной экономикой.

Несмотря на то, что административные реформы в разных государствах проводились в разной степени и в разные сроки, основные направления реформирования составляют общую тенденцию, связанную с тем, что концепция административного государства стала замещаться концепцией эффективного государства².

В этой связи, необходимо отметить, что существуют два типа административных реформ, развивающихся в настоящее время. Во-первых, административные реформы, проводимые одновременно с изменением политической системы, когда они являются следствием изменения общественного строя, что требует создания новой системы государственного управления, адекватной экономическим и социальным отношениям³. Во-вторых, административные реформы, осуществляемые в рамках стабильной политической системы, которые направлены на модернизацию всей административной системы или ее отдельных частей, что не связано с фундаментальными изменениями в государственном устройстве⁴.

Вопросу эффективного влияния государства на экономическое развитие посвящено множество исследований в рамках различных экономико-социологических исследовательских традиций (теория общественного благосостояния, теория частного и общественного выбора и т. д.).

Так, в рамках теорий общественного благосостояния, исследования стратегий государственного регулирования построены на обосновании необходимости более активного участия государства в структурной организации и фун-

1. Шадрин А.Е. Административная реформа и политическая модернизация. М, 2004. С. 2.

2. Лобанов В. Административные реформы - вызов и решения // Проблемы теории и практики управления. 1998. №1. С.17-26.

3. Реформы такого типа проводятся в переходных экономиках (Россия, Польша, Чехия, Венгрия, Бразилия, Южная Корея) и включают разработку законодательства, реорганизацию государственного аппарата, формирование государственной службы, развитие местного самоуправления.

функционировании экономической системы, в связи с существенными изъянами в рыночном механизме координации деятельности экономических субъектов.⁵

Суть аргументации сводилась к тому, что функционирование рынка как механизма координации деятельности экономических субъектов⁶ сопряжено с издержками и определенными «провалами» рынка, поэтому вмешательство государства обосновывается, как средство снижения издержек координации⁷ и повышения эффективности функционирования экономической системы в целом, направленное на достижение более эффективного распределения ресурсов⁸, чем это возможно в условиях исключительно рыночной координации, которой присущи внешние эффекты, избыточная конкуренция, асимметричность информации⁹, дефицит общественных благ¹⁰.

Однако в рамках данного направления предполагается, что, во-первых, государственное регулирование само по себе не связано со значительными издержками, во-вторых, предполагается равнозначность целей как экономической, так и социальной эффективности государственного регулирования, в-третьих, данный подход объясняет скорее механизм действия государственного регулирования, чем механизм его реализации.¹¹

В других исследованиях (теории частного выбора)¹², рассматривающих воздействие государственного регулирования, наоборот, объясняется и доказывается ограниченность возможностей государства в решении проблем координации и эффективного размещения ресурсов. При этом, указывается на «провалы» государственного регулирования при решении вопросов координации действий экономических

субъектов, поскольку регулирование осуществляется в интересах тех, кто его проводит (в том числе и бюрократии, как отдельной социальной группы). В связи с этим, подчеркивается, что само по себе наличие «провалов» рынка не является достаточным обоснованием государственного регулирования, а все зависит от соотношения величин выгод и убытков различных групп специальных интересов и их размера, влияющих на размер частных выгод потребителей и производителей¹³.

Тем не менее, в рамках данных исследований не объясняется, каким образом интересы групп специальных интересов трансформируются в реальное законодательство и регулирование, а кроме того, недооценивается роль «властных» полномочий государственной бюрократии, которая в лучшем случае рассматривается как одна из многих групп специальных интересов.

Следующим направлением, анализирующим результативность государственного регулирования, являются исследования рентоориентированного поведения, которые лежат в русле теорий общественного выбора.¹⁴ С точки зрения данного подхода, государственные органы, устанавливающие «правила игры» экономических субъектов, не являются нейтральными агентами, балансирующими интересы различных групп, а преследуют собственные интересы. При этом, государственные органы обладают сравнительными преимуществами перед другими группами специальных интересов за счет имеющихся у них властных полномочий, по изменению «правил игры». Именно в силу данных обстоятельств, государственное регулирование создает больше возможностей для вымогательства ренты со сто-

4. Такие реформы характерны для большинства развитых стран (Великобритания, Новая Зеландия, Канада, США).

5. Постановка вопроса об издержках функционирования рыночного механизма встречалась и в более ранних работах. В качестве примера можно привести исследования К. Маркса, А. Пигу и Дж. М. Кейнса.

6. Как известно Я. Корнай, наряду с рыночным типом координации, определяет еще 4 типа (бюрократический, саморегулируемый, этический и семейный). См: Корнай Я. Социалистическая система. М. 2000. СЛ25.

7. Коуз Р. Фирма, рынок и право. М., Дело, 1993.

8. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М., Инфра-М, 1997. Hertog, den J. General Theories of Regulation in Bouckaert, B, De Geest, G. (eds.) Encyclopedia of Law and Economics, Cheltenham, Edward Edgar, 2000.

9. Акерлоф Дж. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм. Thesis №5, 1994, Beales, H., Craswell, R., Salop, S. The Efficient Regulation of Consumer Information. Journal of Law and Economics, vol. 24, 1981, pp. 491-544.

10. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М., Инфра-М, 1997. Bohm, P. Social Efficiency. London, Macmillan, 1987.

11. При данном подходе не объясняется, каким образом общественный интерес преобразуется в законодательные нормы, направленные на повышение общественного благосостояния Posner, R. Taxation by Regulation. Bell Journal of Economics, vol. 2, 1971, pp. 22-50.

12. Чикагская школа государственного регулирования. Олсон М. Логика коллективных действий. М, 1998.

13. Becker, G. Public Policies, Pressure Groups, and Dead-Weight Costs, Journal of Public Economics, vol. 28, 1985, pp.329-347.

14. Tullock, G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft, Western Economic Journal, vol. 5, 1967, pp. 224-232.

роны чиновников и формирования перераспределительных механизмов рентных доходов в пользу бюрократии.¹⁵

Специфика отечественного государственного регулирования активно исследовалась в различных направлениях и работах российских экономистов и социологов. Так, особенности российского института «власть-собственность» как неразделяемого функционального ядра представлены в работах Р. Нуреева¹⁶, и О. Шкоротана, проблемам функционирования «экономики раздатка» как государственного способа производства посвящены работы О. Бессоновой¹⁷, специфика формирования «неденежных», административных рынков проанализирована в работе С. Кордонского¹⁸, вопросы купли-продажи «власти» на бюрократических рынках рассмотрены в работе В. Найшуля¹⁹, проблематика коммерциализации чиновничества и высоких транзакционных издержках контроля исследуется в работе В. Радаева²⁰.

В целом в настоящее время можно говорить об отсутствии единой теории государственного регулирования. При этом, следует подчеркнуть, что в рамках каждого из направлений эффективность государственного регулирования обосновывается с разных позиций. Так, с точки зрения теории общественного благосостояния, государственное регулирование носит нейтральный характер, поскольку не изменяет частные или общественные потери и выгоды. В свою очередь, в теориях частного интереса обосновывается, что государственное регулирование увеличивает частные потери, за счет неравномерного перераспределения частных выгод и потерь между производителями и потребителями. В теориях общественного выбора государственное регулирование увеличивает общественные потери, за счет вымогательства ренты и существенных издержек влияния.

Тем не менее, сложились предпосылки для сравнительного анализа альтернатив результативности государственного регулирования, учитывающих с одной стороны – провалы рын-

ка и распределение частных выигрышей различных экономических агентов, а с другой – предполагающих различный «формат» участия государства в этих альтернативах.

Именно с точки зрения различной целенаправленности государственного регулирования, нацеленного на повышение эффективности использования ресурсов, можно выделить структурное регулирование и функциональное регулирование поведения экономических субъектов.

Структурное регулирование экономического пространства используется для того, чтобы воздействовать на структуру экономического пространства рынка, за счет, изменяя «пограничных» параметров входа и выхода в рыночное пространство различных экономических субъектов.

Функциональное регулирование экономического пространства, определяет функциональные состояния и поведенческие установки экономических субъектов и нацелено на ограничения действий экономических агентов, уже функционирующих на рынке (контроль цен, стандарты безопасности продукции, административные регламенты, стандарты и т. п.)

В связи с этим целесообразно определить функциональную и структурную асимметричность экономического пространства. Структурная асимметричность обозначает существование и становление в определенных условиях *различий и противоположностей* внутри единства развития экономического пространства, как части движения общественной материи, между определенными структурными элементами и взаимосвязями экономического пространства при определенном управленческом воздействии для их достижения.

Функциональная асимметричность обозначает существование и становление в определенных условиях *различий и противоположностей* внутри единства развития экономического пространства, как части движения общественной материи, между определенными функционально-процессными состояниями и поведенческими установками субъектов в экономическом

15 Заостровцев А. Поиск ренты и потери общества. Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, №2, 1996. Аузан А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М., Инфра-М, 2005.

16 Нуреев Р.М. Социальные субъекты постсоветской России; история и современность // Мир России. 2001, №3. Шкарата О.И., Фигатнер Ю.Ю. Старые и новые хозяева России (от властных отношений к собственническим)//Мир России. 1992, №1.

17 Бессонова О.Э. Раздаток; институциональная теория хозяйственного развития России. Новосибирск. 1999.

18 Кордонский С. Рынки власти административные рынки СССР и России. М. 2000.

19 Найшуль В. Высшая и последняя стадия социализма М., 1991.

20 Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М: Центр политических технологий, 1998.

пространстве при определенном управленческом воздействии для их достижения.

Следует подчеркнуть, что не все виды асимметрий, присущих экономическому пространству (географическая, правовая, бюджетно-налоговая, институциональная, социальная, управленческая), могут быть «сняты» в одинаковой степени, т. к. асимметричность на одном уровне целостности экономической подсистемы оборачивается симметричностью более высокого уровня цельности экономического пространства.

В свою очередь и структурное и функциональное регулирование экономического пространства может быть направлено как на уменьшение «провалов» рынка, так и «провалов» государственного механизма координации деятельности, которые могут носить различный характер с точки зрения управляемости («уст-

ранимый» или «неустранимый»). Направления регулирования представлены в таблице 1.

Как видно из таблицы 1, рост функциональной асимметричности экономического пространства сопряжен не только с неустраимыми «провалами» рынка и созданием ложных сигналов для государственного вмешательства (ячейка 1.2), но и неустраимыми провалами государственного механизма, связанного с рен-тоориентированным поведением чиновников, с ростом организационных издержек разноуровневого мониторинга и оценки качества государственных услуг – ячейка 2.2.

Кроме того, рост структурной асимметричности экономического пространства связан с увеличением административных барьеров при согласовании управленческих решений, лицензировании, т. е. увеличением «провалов» государства – ячейка 1.3, а так же при усиленном

Таблица 1. Направления структурного и функционального регулирования экономического пространства

Вид регулирования	Направления регулирования			
	Государственное управление		Рыночное управление (координация)	
	Устранимые «провалы» рынка	Неустраимые «провалы» рынка	Устранимые «провалы» государства	Неустраимые «провалы» государства
Функциональное регулирование экономического пространства	1.1 <i>Снижение</i> функциональной асимметричности экономического пространства за счет уменьшения «провалов» рыночного механизма при государственном управлении (стимулирование и охрана государством добросовестной конкуренции, соблюдение и поддержания прозрачных отношений на рынке, раскрытие информации и т.д.)	1.2 <i>Рост</i> функциональной асимметричности экономического пространства – за счет усиления «провалов» рыночного механизма при государственном управлении (создание ложных сигналов для ситуативного вмешательства государства – регулирование цен, тарифов антимонопольным законодательством).	2.1 <i>Снижение</i> функциональной асимметричности экономического пространства за счет уменьшения «провалов» государственного механизма управления при внедрении «рыночных» элементов управления (внедрение рыночных начал в административной реформе – конкурсная система занятия должностей, формирование служебных регламентов качества государственных услуг, организационный реинжиниринг исполнительных органов власти)	2.2 <i>Рост</i> функциональной асимметричности экономического пространства – за счет усиления «провалов» государственного механизма управления при внедрении «рыночных» элементов управления (рен-тоориентированное поведение чиновников, рост организационных издержек мониторинга и оценки качества государственных услуг)
	1.3 <i>Рост</i> структурной асимметричности экономического пространства – за счет усиления «провалов» государственного механизма управления (чрезмерные административные барьеры при согласовании управленческих решений, лицензировании и т.д.)	1.4 <i>Снижение</i> структурной асимметричности экономического пространства – за счет уменьшения «провалов» государственного механизма (определение приоритетов развития науки, образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.)	2.3 <i>Рост</i> структурной асимметричности экономического пространства – за счет усиления «провалов» рыночного механизма управления (передача функций от министерств к агентствам на основе «принципал-агент» требует дополнительных затрат на мониторинг, стимулирование, согласование коллективных действий агентов)	2.4 <i>Снижение</i> структурной асимметричности экономического пространства – за счет уменьшения «провалов» рыночного механизма управления (развитие системы саморегулируемых организаций, негосударственного контроля, мониторинга, оценки качества и результативности госрегулирования)

внедрении конкурентных начал в деятельность государственных органов, при отсутствии автоматического механизма согласования, оценки качества услуг между различными министерствами, агентствами и службами – ячейка 2.3.

Однако снижение функциональной асимметричности экономического пространства возможно при уменьшении устранимых «провалов» рынка, когда государственное регулирование направлено на стимулирование и поддержание добросовестной конкуренции, соблюдение прозрачных отношений на рынке, раскрытие информации и т. д. – ячейка 1.1., а так же снижение функциональной асимметричности экономического пространства возможно при уменьшении устранимых «провалов» государства, связанных с внедрением рыночных начал в административной реформе, таких как конкурсная система занятия должностей, формирование служебных регламентов качества государственных услуг, организационный реинжиниринг исполнительных органов власти и т. д. – ячейка 2.1.

В свою очередь снижение структурной асимметричности экономического пространства связано с уменьшением «провалов» государства как компенсационного инструмента – рыночному, переходом от рефлексивного ситуационного управления к проектному стратегическому управлению, базирующемуся на реализации стратегических инициатив и долгосрочных проектов развития наукоемких отраслей, здравоохранения, образования, системы социальной защиты и др. видов общественных –

ячейка 1.4., Кроме того, снижение структурной асимметричности экономического пространства связано с уменьшением «провалов» рыночного механизма в государственном управлении, при развитии системы саморегулируемых организаций, негосударственного контроля, мониторинга, оценки качества и результативности госрегулирования – ячейка 2.4.

Таким образом, и государственный, и рыночный механизм координации экономическим пространством могут вызывать как снижение, так и рост структурной или функциональной асимметричности экономической системы. Более того, безоговорочное снижение одного вида асимметричности может еще больше мультиплицировать общую неравномерность развития экономического пространства, поскольку различна не только объективная и субъективная природа различных видов асимметрий, но функциональные инструменты управления каждой из них, в результате разнонаправленного действия государственных и рыночных импульсов координации экономической системой.

В итоге структурное и функциональное регулирование экономическим пространством, направленное на снижение асимметричности его развития, имеет своим результатом, не получение «одномерной» симметричной «однообразной» экономической субстанции, а достижение разнообразно-целостного, равномерно-интегрированного и развивающегося экономического пространства с целью формирования устойчивых конкурентно-территориальных условий хозяйствования.