

Р.М. Качалов, д-р экон. наук, проф.;
*Центральный экономико-математический
институт РАН, Москва*

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ ¹

В статье рассматривается функция государства по формированию позитивной институциональной среды для обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов, предлагается модель «мягкой» регламентации неформализованных правил и способы поддержания этих правил в действии.

Национальную безопасность принято определять как такое социальное явление, которое характеризует защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от опасностей и угроз [1]. Многолетний опыт промышленно развитых стран показывает, что национальная безопасность государства обеспечивается, прежде всего, состоянием экономики страны, ее реального сектора, основу которого составляют предприятия [12]. В связи с этим под экономической безопасностью предприятия будем понимать такое состояние хозяйствующего субъекта, при котором возможность нежелательного изменения каких-либо качеств самого предприятия, параметров принадлежащего ему имущества и затрагивающей его внешней среды невелика или меньше определенного предела [4].

Цель данной работы состоит в обосновании тезиса о том, что одна из функций государства, имеющая немаловажное значение для национальной безопасности, состоит в формировании «мягких институтов», то есть в создании системы методического обеспечения экономической деятельности хозяйствующих субъектов. Эта сфера деятельности государственных органов до сих пор в полной мере не задействована и остается малоисследованной. В то же время общепризнанным является мнение о том, что именно институты и их качество являются решающим фактором успешного экономического развития.

Для описания роли и вытекающих из нее функций государства в системе экономической безопасности воспользуемся предложенной Г.Б. Клейнером [6] схемой взаимоотношений и «разделения труда» в системе «государство - общество – экономика» (рис. 1). Двухнаправленные стрелки показывают, что общество реализует свои цели и потребности, доводя свои позиции и требования до государства путем создания и деятельности общественных организаций: партий, объединений, союзов, а также с помощью средств массовой информации. Государство, которое является субъектом делегирования прав граждан, реализует свои функции и возможности через федеральные, региональные и муниципальные органы власти, деятельность соответствующих учреждений и должно-

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 04-06-80230).

стных лиц, представителей законодательной, исполнительной и судебной властей. Экономика – в свою очередь – реализуется в микроэкономическом плане в деятельности хозяйствующих субъектов, в мезоэкономическом – в развитии и взаимодействии комплексов, отраслей, регионов, в макроэкономическом - в процессах динамики объемов производства, уровней цен, занятости и т.п. Из этого краткого описания понятно, что функции государства, общества и экономики не взаимозаменяемы, а взаимодополняемы.

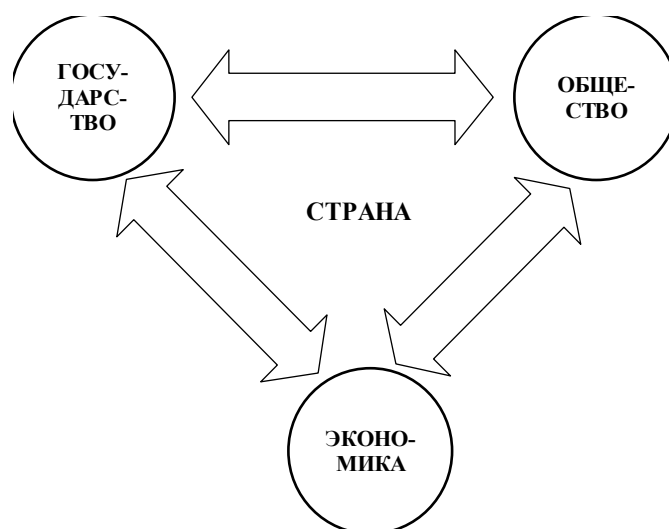


Рис. 1. Государство, общество, экономика как основные взаимодействующие силы

Государство в системе формирования позитивной институциональной среды

Следует согласиться с Г.Б. Клейнером в том, что в предложенной модели взаимоотношений общество (как совокупность живущих в данное время людей) и экономика (как совокупность действующих экономических агентов) озабочены главным образом текущими проблемами, в то время как государство – по крайней мере, в идеале – является своего рода несущей конструкцией всей жизни страны. Именно государство, если оно не связано в принципе ни с какой конкретной группой физических лиц, отвечает за преемственность и непрерывность развития данной страны во времени и в экономическом пространстве. В этом смысле объектами заботы государства должны быть не только живущие сейчас на его территории, но и будущие поколения граждан. Государство как субъект делегирования нормотворческих и правоохранительных полномочий является производителем общественных благ, аккумулятором налоговых поступлений, информационного и интеллектуального ресурса, поэтому его роль состоит прежде всего в том, чтобы заботиться не только о данном, но и о будущих поколениях граждан и экономических субъектов. Таким образом, в функции государства входит не только обеспечение национальной безопасности (безопасности страны), но и обеспечение экономической безопасности хозяйствующих субъектов.

Остановимся более детально именно на этой функции государства как субъекта нормотворческих полномочий общества. Причем той ее части, которая относится к созданию институциональных условий и предпосылок для экономически безопасной хозяйственной деятельности в стране в целом и каждого экономического агента в отдельности, то есть к созданию инфраструктуры, обеспечивающей согласованное функционирование производственных факторов, акторов и процессов. В этой области функция государства состоит в создании (заимствовании, переносе, трансплантации, выращивании, разработке и т.п.) и закреплении *институтов* - формальных и неформальных законов, правил и норм организации и ведения хозяйственной деятельности. Опосредованно реализация такой функции государства будет способствовать созданию механизма институциональной стабилизации [5].

Поскольку деятельность хозяйственных субъектов протекает в среде регулирующих эту деятельность институтов, то совокупность институтов представляет собой структуру, которая задает рамки функционирования экономики и общества в течение некоторого периода времени. Очевидно, что эти рамки могут быть жесткими, тогда мы имеем дело с нормами, обязательными к исполнению, либо «мягкими», тогда такие институты (правила) называют методическими рекомендациями. «Жесткие» институты (правила) закреплены в различных письменных предписаниях, обязательных для исполнения. Диапазон жестких формальных правил достаточно широк: от законов государства и других регулирующих нормативных актов (распоряжений местных органов власти, инструкций и т.п.) до письменных деловых контрактов, фиксирующих права и обязанности подписавших их сторон [8].

«Мягкие» институты представляют собой такие нормы, которые не являются обязательными, но рекомендуют хозяйствующим субъектам апробированные способы действий, организации работ, методы выбора и обоснования хозяйственных решений и т.п., либо описывают эталоны, позитивные примеры удачных и успешных предприятий (в частности, это могут быть, так называемые, «кейсы») и т.п., либо указывают направление стремления к идеалу, к более успешной деятельности. Ориентируют предприятия в позитивном для общества и экономики направлении развития своей экономической деятельности. В каком-то смысле «мягкие» институты, образующие полный и замкнутый комплекс, выполняют просветительские или образовательные функции вне учебного заведения. Необходимо отметить такую особенность «мягких» институтов, как отсутствие механизмов принуждения. «Мягкие» институты должны распространяться путем их интенсивного и экстенсивного пропагандирования.

Однако в доступных нам научных публикациях, посвященных проблемам экономической безопасности, эта важная составляющая не рассматривается. То есть в обсуждаемых мерах оздоровления экономической и институциональной среды не уделяется внимания такой важной функции государства, которая к тому же и делегирована ему обществом, как создание предпосылок для выращивания позитивных – нужных обществу в широком смысле – институтов. Речь идет о создании при участии государственных структур методических материалов, то есть средств мягкого принуждения (прообразов будущих позитив-

ных институтов, протонорм, необходимых для нормального развития общества, экономики и страны в целом). Методические материалы это документы, содержащие обоснованные научно и выверенные практикой хозяйствования советы, ориентиры, рекомендации, которые, не являясь обязательными, подсказывают руководителям предприятий, бизнесу в целом, как рационально «вести хозяйство», создавать, поддерживать и совершенствовать свое дело. Совокупность таких документов принято называть методическим обеспечением хозяйственной деятельности.

Представляется, что организация и выполнение такой работы приобретает особую значимость переходной экономики России, в которой образцы позитивного рационального действия в новых условиях еще не установились. Таким путем выращивания промежуточных институтов [9] формируются основы экономически безопасной хозяйственной деятельности, поскольку, с одной стороны, создаются институциональные предпосылки для обретения и поддержания хозяйствующими субъектами экономически безопасного состояния, а с другой, создаются институциональные предпосылки для достижения экономической безопасности региона, отрасли и в конечном итоге страны.

Обоснованием высказанных выше соображений может служить концепция мериторных благ. Согласно этой концепции нормотворческая функция государства в области создания институциональных предпосылок для экономически безопасной хозяйственной деятельности фактически может быть отнесена к сфере производства общественных благ или, более конкретно, «производства мериторных благ». Мериторными вслед за Ричардом Масгрейвом [цит. по 10] называют блага, спрос на которые со стороны частных лиц отстает от желаемого обществом, и поэтому государство, которому общество делегировало соответствующие полномочия, стимулирует этот спрос.

Из выделенных Р. Масгрейвом нескольких видов интересов, которые обуславливают необходимость стимулировать потребление мериторных благ, для нас существенными являются три. Первый случай, когда общество желает защитить своих недостаточно информированных членов от нерациональных решений. В реальном секторе экономики подобная ситуация возникает вследствие неосведомленности потенциальных потребителей, которыми в рассматриваемом случае являются руководители и топ-менеджеры предприятий, о последних достижениях современной экономической науки управления риском, о позитивном управленческом опыте других предприятий, о возможностях доступа к результатам мониторинга риска и т.п.

Вторая ситуация, близкая к предыдущей, состоит в потребности общества создать условия для того, чтобы поддержать производство материальных благ, в частности сохранить важные для общества производственные предприятия, создать условия для того, чтобы эти предприятия могли успешно работать, а также сохранить свое материальное и интеллектуальное наследие, выработанные бизнес-сообществом гуманные, этические и социально ответственные и другие корпоративные нормы и традиции ведения бизнеса. Следует заметить, что этот интерес общества применительно к микроэкономической сфере явля-

ется выражением принципа суверенности предприятия в системной концепции предприятия [5]. Предприятие является «суверенным» субъектом экономики, то есть обладает свойствами имущественной и юридической самостоятельности, примерно такими же, как физическое лицо. В этом смысле общество заинтересовано в том, чтобы деятельность предприятия продолжалась сколь угодно долго и чтобы, например, исключение предприятия из числа хозяйствующих субъектов могло быть осуществлено с соблюдением соответствующих юридических процедур.

И, наконец, третий случай, когда государство в соответствии «с полученным от общества поручением», считает необходимым помогать бизнесменам принимать правильные решения. Этот случай соответствует ситуации защиты рынка от «фрирайдерского» нежелания потребителей платить реальную цену за интеллектуальные продукты (консалтинговые услуги, методические рекомендации и т.п.), при одновременном согласии оплачивать ту же цену через механизм налогообложения. Можно считать, что тем самым государство проявляет по отношению к своим гражданам и субъектам хозяйственной деятельности здоровый патернализм.

Не включаясь в дискуссию о месте концепции мериторных благ в современной экономической теории, ограничимся констатацией того, что эта теория признает существование интересов общества, не сводимых к частным интересам индивидов, и, как следствие, обосновывает необходимость применения способов реализации общественных интересов нерыночными способами [10].

Разумеется, успешная реализация государством своей функции по выращиванию промежуточных институтов на микро- и мезоэкономическом уровне немислима без позитивного участия самих экономических агентов. Это участие может найти свое выражение в осознании потребности в институте; формулировании его сущности; формировании требований на разработку протонорм, экспертизе или апробировании, продвижении (включая агитацию, лоббирование и т.п.); исполнении; поддержании.

На примере успешно функционирующих отечественных производственных предприятий видно, что основой успеха многих этих предприятий является рациональная организация и ведение дела (бизнеса). Об этом, в частности, свидетельствует мнение одного из лидеров мировой теории менеджмента П. Друкера [2], который утверждает, что возможности повышения эффективности работы предприятий за счет сокращения издержек практически исчерпаны. В большинстве отраслей развитого мира затраты на оплату труда постоянно снижаются и достигли уже уровня 10-12% себестоимости продукции. Поэтому в современных условиях резервы эффективности и конкурентоспособности надо искать в организации бизнеса, в чем как раз и должны помочь апробированные методические рекомендации.

Экономическая безопасность и институциональное строительство

Как было показано выше, одна из важнейших функций государства в проблеме построения системы экономической безопасности находится в институ-

циональной сфере. Реализация этой функции состоит в руководстве, организации и обеспечении целенаправленного создания комплексного методического обеспечения хозяйственной деятельности промышленных предприятий и производственного предпринимательства. Кроме того, роль государственных структур федерального уровня состоит в привлечении региональных и муниципальных органов власти к организационному и финансовому участию в этом процессе. В этом плане невозможно найти другого субъекта, обладающего достаточными полномочиями и ресурсами для решения этой важной общегосударственной задачи.

Официальные рекомендательные методические материалы (документы), разработанные специалистами, являющиеся частью тщательно продуманного и спланированного комплекса, прошедшие апробацию и контроль, могли бы служить промежуточным этапом в создании полноценных институтов рыночной экономики России. Разработка методического обеспечения хозяйственной деятельности рыночного типа в современных российских условиях по существу является составной частью более широкого процесса институционального проектирования [10]. Этот частный случай можно назвать процессом формирования узкого класса экономических институтов средствами мягкого принуждения.

Рассмотрим в свете этого возможную модель «мягкой» регламентации неформализованных правил и способы поддержания этих правил в действии (рис. 2)



Рис. 2. Схема организации разработки НМД, обеспечивающего хозяйственную деятельность промышленных предприятий и производственного предпринимательства

По нашему мнению, инициативу в создании полноценного методического обеспечения хозяйственной деятельности промышленных предприятий, отвечающего основным требованиям экономической безопасности и задачам промышленной политики государства, должны взять на себя властные структуры всех уровней. При этом научно-методическое руководство разработкой целесообразно поручить экономическим институтам РАН, Минпромнауки и МЭРТ. Желательно, чтобы такая работа проводилась в рамках федеральной или регионально-отраслевых программ разработки комплекса методических материалов (КММ), реализующего основные положения принятой на государственном (а также на региональном и/или отраслевом) уровне концепции экономической безопасности.

Разработке такого комплекса должно предшествовать создание при МЭРТ или Минпромнауки межотраслевого координационно-методического совета. Функциями такого Совета могут стать создание программы разработки КММ, разработка требований к составу и содержанию отдельных документов комплекса, методическая подготовка конкурсов на участие в разработке документов, координация, контроль и финансирование разработок и др. Повидимому, организационно-контрольные функции в этой работе следует оставить за госструктурами, а исполнительские предоставлять на конкурсной основе. Разработчиков отдельных методических материалов целесообразно выбирать путем организации представительных конкурсов. В МЭРТ и Минпромнауки уже накоплен достаточный опыт организации и проведения таких конкурсов. Правда, оставляет желать лучшего система информирования и привлечения потенциальных участников этих конкурсов.

Структуру комплекса необходимых методических материалов можно очертить, ориентируясь на исследования, давно проводимые в ЦЭМИ РАН и других экономических институтах РАН, а также на опыт и результаты управленческого консультирования и сетевого обследования отечественных промышленных предприятий, проводимые консалтинговыми и аналитическими структурами (рис. 3).

- ◆ **ММ специфированные по стадиям жизненного цикла предприятий**
 - Стадия создания (рекомендации по выработке миссии, выбору организационно-правовой формы, разработке оргструктуры и системы управления и т.п.)
 - Стадия нормального функционирования (рекомендации по организации бизнеса, мониторингу внешней экономической среды, позиционированию предприятия в отрасли и регионе хозяйствования и т.п.)
 - Стадия реформирования (рекомендации по реинжинирингу и подготовке перемен и т.п.)
- ◆ **ММ, специфированные по аспектам деятельности предприятия**
 - ММ по организации функционирования и управлению производством
 - ММ по технологии стратегического и др. видов планирования
 - ММ по маркетингу, управлению персоналом и т.п.
 - ММ по управлению риском и другие.
- ◆ **ММ, специфированные по отраслям промышленности**

Рис. 3. Структура комплекса методических материалов

Создание методического обеспечения, комплексно охватывающего все основные хозяйственные процессы, представляется состоящим из трех составных частей: системное формирование состава комплекса методического обеспечения; разработка конкретных методических документов комплекса, а также мероприятия по организации разработки, распространения, мониторинга за выполнением сформулированных предписаний, а также контроль эффективности использования материалов комплекса.

Очевидно, что КММ должен содержать рекомендации по обеспечению экономической безопасности хозяйствующих субъектов, специфицированные по периодам жизненного цикла предприятия и по ключевым аспектам деятельности предприятия, а также в некоторых случаях по отраслям. Следовательно, по «оси жизненного цикла» бизнеса в состав комплекса должны войти рекомендации по организации бизнеса, по выбору организационно-правовой формы при создании предприятий, разработке организационной и управленческой структуры предприятия, по реинжинирингу и трансформации предприятия (критерии необходимости и методы реализации) и др.

С другой стороны, по «оси аспектов деятельности» современным предприятиям требуются методические материалы по управлению финансами, по обеспечению экономической безопасности предприятий, стратегическому и другим видам планирования, организации маркетинговой деятельности (создание структурных подразделений, планирование и организация работы), управлению воспроизводственными процессами (по подготовке технико-экономических обоснований инвестиционных и инновационных проектов и бизнес-планов), организации управления производством, управлению персоналом, управлению хозяйственным риском и т.п.

Учитывая разный образовательный уровень и практическую подготовленность менеджеров современных российских предприятий, следует, по видимому, предусмотреть разработку методических пособий разной степени доступности, вплоть до популярного издания, рассчитанного на подготовку в объеме средней общеобразовательной школы.

Существенным в этой модели является то, что содержание методических документов должно представлять собой результаты многовариантной алгоритмизации соответствующих аспектов и периодов хозяйственной деятельности предприятий. Для наиболее сложных, слабоструктурированных видов деятельности методические указания могут – на начальных стадиях разработки комплекса – ограничиваться построением «мягких» прескриптивных (предписывающих) моделей, задающих лишь некие идеальные конфигурации, которые указывают пользователю направления совершенствования образа действий хозяйственных субъектов.

Финансирование разработки КММ, исходя из изложенной концепции, должно осуществляться из средств Госбюджета с дополнительным привлечением средств региональных и отраслевых фондов, союзов и ассоциаций промышленников и предпринимателей. Соответственно должна быть юридически оформлена их роль в формировании конкурсных программ и лотов, а также в

приоритетном использовании и апробации результатов методических разработок. Для распространения результатов разработки отдельных методических материалов и комплекса в целом необходимо использовать не только печатные и современные аудио-визуальные, виртуальные средства, но и проведение специальных конференций, школ, совещаний, бизнес-тренингов (с обязательной подготовкой региональных и отраслевых консультантов-распространителей), организуемых по сводному плану координационно-методическим советом и т.п.

Комплексная разработка методических материалов, поддерживающих все производственно-хозяйственные процессы в микроэкономике, кроме основной своей задачи – создания институциональных предпосылок экономически безопасной хозяйственной деятельности, поможет решить ряд смежных задач, например, позволит увидеть лакуны в действующей законодательной системе, выявить противоречия в системе подзаконных актов и т.п. На этой эмпирической основе можно будет строить систематическую работу по совершенствованию самого методического комплекса, а также выработать предложения по упрощению действующего налогового законодательства и исключению противоречий в действующей системе правил ведения хозяйственной деятельности.

Практическую ценность предлагаемых мероприятий можно проиллюстрировать на примере создания комплекса методических документов по обеспечению экономической безопасности путем управления хозяйственным риском [3]. Здесь сходятся интересы общества в сфере создания инфраструктуры бизнеса в целом и обеспечения экономической безопасности конкретных экономических агентов.

Успешность современных производственных предприятий в условиях переходной экономики России в значительной мере определяется тем, насколько полно в управлении их деятельностью учтены возможные и весьма разнообразные проявления факторов риска. До сих пор весьма распространенным остается мнение о том, что последствия для предприятия некоего непредвиденного события ограничены рамками какой-то одной сферы деятельности, например, финансовой, сбытовой и т.п. На самом деле последствия практически любого события (проявления фактора риска, принятие хозяйственного решения и др.), как правило, затрагивают множество областей бизнеса. Причем здесь важно учитывать не только реально ощутимые последствия риска для бизнеса (такие как изменение биржевых котировок акций предприятия, появление конкурентов и т.п.), но и неосязаемые показатели результатов хозяйственной деятельности. В частности такие, как восприятие инвесторами изменения котировок, ухудшение репутации предприятия и его продукции и т.д. В условиях, когда распространение информации становится практически мгновенным, рефлекторные реакции и восприятие, тех, кто действует на основе этой информации, играют особенно значимую роль в процессах анализа и оценки последствий тех или иных событий или мероприятий.

Не удивительно, что в последние годы наблюдается переход к новой парадигме управления хозяйственным риском, предусматривающей комплексное рассмотрение ситуации риска во всех подразделениях и во всех сферах деятельности предприятия [3, 7]. Соответственно в структуре общего комплекса

следует выделить специфицированный раздел методического обеспечения деятельности предприятия по управлению хозяйственным риском (рис. 4).

- ◆ ММ по организации мониторинга риска на предприятии в его внешнем экономическом окружении (и/или в регионе, отрасли)
- ◆ ММ по организации работ по управлению хозяйственным риском
- ◆ ММ по выявлению актуальных факторов хозяйственного риска
- ◆ ММ по анализу и оценке совокупного уровня хозяйственного риска
- ◆ ММ по разработке мероприятий по управлению риском
- ◆ ММ по оценке эффективности работ по управлению уровнем хозяйственного риска на предприятии

Рис. 4. Примерный состав методических материалов по управлению хозяйственным риском на предприятии

Разумеется, наивно было бы полагать, что в результате создания методического обеспечения все экономические агенты будут полностью избавлены от опасностей, угроз и ошибок. Однако, можно надеяться что, осмысленно следуя апробированным рекомендациям, можно избежать грубых ошибок или предусмотреть некоторые превентивные защитные меры, которые не будучи абсолютно надежными помогут в большинстве типичных ситуациях.

Резюмируя, можно сделать следующие выводы.

1. Функция государства состоит в частности в формировании «мягкой» институциональной среды предприятий, способствующей установлению и поддержанию навыков экономически безопасного поведения хозяйствующих субъектов.

2. Нормотворческая функция государства в области создания институциональных предпосылок для экономически безопасной хозяйственной деятельности фактически может быть отнесена к сфере «производства мериторных благ».

3. Инициатива государственных структур в области разработки комплекса методических рекомендаций по управлению риском будет способствовать выполнению его функции в области экономической безопасности, делегированной ему обществом.

4. Предложен примерный состав методического обеспечения хозяйственной деятельности предприятий и организационные меры по его созданию.

5. Если не создавать и не пропагандировать нужные обществу позитивные образцы поведения, экономически безопасные и социально ответственные способы хозяйственной деятельности, если не создавать положительные ориентиры, образно говоря своего рода «правила хорошего хозяйственного тона», то это место займут дикие и разрушительные, но заразительные негативные нормы и институты.

Библиографический список

1. Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения / А.В. Возженков. М.: РАГС, 2002.
2. Друкер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке: пер. с англ./ П.Ф. Друкер. М.: Вильямс, 2003.
3. Качалов Р.М. Управление хозяйственным риском / Р.М. Качалов. М.: Наука (Серия «Экономическая наука современной России»), 2002.
4. Клейнер Г.Б. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность / Г.Б. Клейнер, В.Л. Тамбовцев, Р.М. Качалов. М.: Экономика, 1997.
5. Клейнер Г.Б. Системная парадигма и теория предприятия / Г.Б. Клейнер // Вопросы экономики. 2002, №10.
6. Клейнер Г.Б. Три игрока. Взаимодействие государства, общества и экономики – главное условие развития промышленности / Г.Б. Клейнер // Поиск. № 32-33. 13 августа 2004 г.
7. Маккарти М.П. Риск: управление риском на уровне топ-менеджеров и советов директоров; пер. с англ. / М.П. Маккарти, Т.П. Флинн. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
8. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа Д. Норт // Вопросы экономики. 1997. № 3.
9. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. 2001. №3.
10. Рубинштейн А.Я. Экономика социального сектора А.Я. Рубинштейн // Экономическая наука современной России. 2005. №1 (28).
11. Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования / В.Л. Тамбовцев // Вопросы экономики. 1997. № 3.
12. Экономическая безопасность России: Общий курс / под ред. В.К. Сенчагова. М.: Дело, 2005.